



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

PROGRAMA INSTITUCIONAL DE
DOCTORADO EN HISTORIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS



**Las instituciones electorales mexicanas,
1917 – 1977**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN HISTORIA

PRESENTA

JOSÉ FERNANDO AYALA LÓPEZ

DIRECTOR DE TESIS

DOCTOR EN HISTORIA AGUSTÍN SÁNCHEZ ANDRÉS

MORELIA, MICHOACÁN

FEBRERO DE 2016



Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

A mis primeros maestros
Zaira y Gabriel

A mi esposa Dulce,
por acompañarme paciente,
cariñosa y solidariamente en este proceso

AGRADECIMIENTOS

A mi director de tesis, Dr. Agustín Sánchez Andrés, quien con su inmensa bondad, vocación y conocimiento, coadyuvó en mi formación y en la consecución de este trabajo.

A mis profesores dentro y fuera del Instituto de Investigaciones Históricas. Especialmente a quienes en este largo proceso, leyeron y comentaron mi trabajo, Dra. María del Rosario Rodríguez Díaz, Dr. Marco Antonio Landavazo Arias, Dr. Juan Cristóbal Cruz Revueltas, Dr. Cutberto Hernández Legorreta, Dr. Cristián Medina Valverde.

Al Dr. Ignacio Ruiz Rodríguez, quien en una primera etapa fungió como cotutor del trabajo, por su apoyo para la realización de una estancia de investigación en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), pues esta investigación estuvo respaldada económicamente con una beca otorgada por este organismo. A su vez, la estancia de investigación en Madrid, España, se realizó gracias al apoyo económico brindado por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI 2012-2013) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

A toda mi familia, especialmente a mis hermanos, Tania, Héctor y Gabriela por su amoroso respaldo en este proceso, así como a Antonia Aguirre Reynoso por su ayuda incondicional.

A mis amigos y a toda mi familia foránea, especialmente a Ernesto, Bersáin, Cruz, Eric y Marina, por las charlas, risas, convivencia y complicidad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL	9
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES: ELECCIONES E INSTITUCIONES ELECTORALES EN EL SIGLO XIX	25
I.1 La discrecionalidad en las prácticas y leyes electorales	25
I.2 Las instituciones electorales y la organización de las elecciones en las Constituciones de 1812, 1824, el período centralista y 1857	37
I.2.1 La Constitución de Cádiz: régimen electoral y el problema de la representación política	41
I.2.2 La Constitución de 1824: Independencia y sistema electoral	48
I.2.3 Las Siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y Reformas de 1847: del centralismo al restablecimiento del federalismo	55
I.2.4 La Constitución de 1857	63
I.3 Conclusiones	72
CAPÍTULO II	
LA CUESTIÓN ELECTORAL EN MÉXICO, 1917-1946	77
II.1 México como república representativa, democrata y federal	77
II.2 La Constitución de 1917 y su régimen electoral	89
II.2.1 Ley electoral de 19 de diciembre de 1911	90
II.2.2 Estructura organizativa en la ley electoral del 19 de diciembre de 1911: las elecciones primarias	92
II.2.3 Las disposiciones en materia electoral en la Constitución de 1917	101
II.2.4 Ley Electoral de 6 de febrero de 1917	105
II.3 Conclusiones	115

CAPÍTULO III	
CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO	120
III.1 Introducción	120
III.2 La federalización de la estructura electoral (1946)	123
III.3 Debates y propuestas alternativas de reforma electoral	137
III.4 Causas internas y externas de la Ley Federal Electoral de 1946	151
III.5 Estructura del proceso electoral según la Ley Electoral Federal de 1946	154
III.6 Conclusiones	160
CAPÍTULO IV	
LA EMERGENCIA DE LA OPOSICIÓN. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES: DIFERENTES PROPUESTAS (1946-1977)	164
IV.1 Las leyes en materia electoral antes de la reforma política de 1977	164
IV.2 Tres proyectos de reforma a la legislación electoral mexicana, 1948-1952	174
IV.2.1 La propuesta panista	174
IV.2.2 La primera propuesta de representación proporcional. El proyecto de reforma a la ley electoral del PP, 1951	189
IV.2.3 La propuesta del Ejecutivo para la reforma a la Ley Electoral Federal de 1946	200
IV.3 La Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951	203
IV.4 Conclusiones	209
CAPÍTULO V	
LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1977	214
V.1 Introducción	214
V.2 Antes del reformismo lopezportillista: 1963, un nuevo modelo de representatividad partidista	217
V.3 La reforma política de 1977	230

V.3.1 La campaña de 1975-1976	230
V.3.2 Las audiencias públicas	232
V.3.3 La reforma	244
V.4 Conclusiones	252
CONCLUSIONES FINALES	255
BIBLOGRAFÍA	269

RESUMEN

La presente investigación aborda el estudio del desarrollo y evolución de las instituciones encargadas de controlar y organizar los procesos electorales en México y, por tanto, también lleva a cabo el análisis del entramado legal y de las discusiones que les dieron vida. En este sentido, los sistemas electorales en ningún país son puros, siempre han sido el resultado de una suerte de prueba y error que los configura como híbridos. En América Latina, la mayoría de las legislaciones en esta materia en el siglo XX transitaron del antiguo al nuevo régimen electoral a través de la creación de instituciones electorales *ad hoc*, ya fueran de naturaleza administrativa o jurisdiccional, que abrevaban de diferentes modelos de administración electoral a nivel mundial. Tal fue el caso de México.

Ahora bien, la creación de estas instituciones vino de la mano de reformas electorales, por ello en el trabajo no están mencionadas todas las reformas electorales que han existido en México, existe más bien una selección de aquellas reformas electorales que significaron cambios estructurales en la configuración de la administración electoral a nivel federal de dichas instituciones. En este sentido, este estudio se enmarca en la línea de trabajos que analizan la democratización vía las reformas, por ello durante la investigación entendimos que la mejor vía de aproximación al problema pasaba por entender la manera en que las reformas fueron construyendo las instituciones electorales mexicanas.

Palabras clave:

Política, Democracia, Elecciones, Instituciones electorales, Partidos políticos

SUMMARY

This research approach the study of the development and evolution of the institutions responsible for control and organize the electoral processes in Mexico and, therefore, also carries out the analysis of the legal framework and the discussions that gave them life. In this sense, electoral systems in any country are not pure, have always been the result of a sort of trial and error that set up as hybrids. In Latin America, most of the laws in this area in the twentieth century transited from the old to the new electoral system through the creation of *ad hoc* electoral institutions, whether administrative or judicial nature, which watered different models of electoral management worldwide. Such was the case of Mexico.

But the creation of these institutions came from the hand of electoral reforms, therefore at work not mentioned all electoral reforms that have existed in Mexico, there is rather a selection of those electoral reforms important structural changes in the configuration of the election administration at the federal level of these institutions. In this regard, this study falls in line with studies analyzing democratization through reforms, so during the investigation we realized that the best way to approach the problem happening to understand how the reforms were building the Mexican electoral institutions.

Keywords:

Politics, Democracy, Elections, Electoral Institutions, Political Parties

INTRODUCCIÓN GENERAL

Los estudios electorales del México contemporáneo tienen un marcado signo politológico y jurídico, sin embargo, esfuerzos notables en el análisis de estas cuestiones se han dedicado desde la disciplina histórica, la sociología y la antropología; no obstante, dichas perspectivas de análisis generalmente circunscriben el estudio de las instituciones electorales al rol jugado por estas en la configuración del sistema político mexicano durante el siglo xx. La materia electoral ha sido relegada a su análisis en relación con la formación del sistema político mexicano.

Con respecto a la historia electoral de nuestro país, los principales estudios de referencia sobre este tema han sustentado sin embargo sus análisis en el siglo xix (Annino, Medina Peña, Guerra, Gustavo Ernesto Emmerich) y no es hasta años recientes en que la historiografía ha volteado su mirada hacia la comprensión de las dinámicas electorales en el siglo xx (Servín, Woldenberg y otros), como parte de una corriente revisionista que ha puesto de manifiesto y ha matizado la historia política oficial. La disciplina histórica, pues, ha mantenido por mucho tiempo fuera de su agenda de investigación el asunto de las elecciones y todo el fenómeno que ellas implican, dejando que sociólogos, politólogos, periodistas y antropólogos explicaran el tema, subsanando ciertamente algunas lagunas, pero sin enfocar el tema en la mediana o larga duración, además de que generalmente se han concentrado en el análisis de hechos coyunturales. No será hasta décadas recientes —luego de que las elecciones y las instituciones electorales empezaron a tomar relevancia a la luz de la competencia electoral de 1988 y de la transición a la democracia en 1997-2000— cuando la materia electoral del siglo xx comienza a convertirse en campo de estudio para los historiadores.

Estos nuevos estudios han encontrado que los 71 años del régimen político autoritario posrevolucionario no constituyeron un soliloquio en materia electoral. Fue un período de altibajos en que prácticamente, dependiendo de las disposiciones introducidas por cada reforma electoral a partir de la de 1918, hubo períodos de mayor o menor participación política a la derecha, izquierda o el centro del espectro político nacional.

La dimensión local del fenómeno electoral es otra de las aristas en las que se sustentan estos estudios, poniendo de manifiesto la aparición de poderes locales, municipales o estatales con bases sociales independientes del oficialismo en los que se cimentaron oposiciones radicales al régimen emanado de la Revolución y al sistema político que pretendía implantar. Así, una de las nuevas tendencias en los estudios electorales es tratar de explicar fenómenos como el de los cristeros, el sinarquismo, la democracia cristiana de matriz panista, el comunismo mexicano, el vasconcelismo, el almazanismo, el henriquismo, el cardenismo, los movimientos sociales obreros, campesinos y estudiantiles, o los movimientos guerrilleros rurales y urbanos, tomando en cuenta que todos ellos tuvieron una importante dimensión electoral que no se ha tomado suficientemente en cuenta.

El objetivo principal de esta tesis es estudiar el desarrollo y evolución de las instituciones encargadas de controlar y organizar los procesos electorales y, por tanto, también llevaremos a cabo el análisis del entramado legal y de las discusiones que les dieron vida. Como nos dice Martínez Ruano, los sistemas electorales en ningún país son puros, siempre han sido el resultado de una suerte de prueba y error que los configura como híbridos. En América Latina, la mayoría de las legislaciones en esta materia en el siglo XX transitaron del antiguo al nuevo régimen electoral a través de la creación de instituciones electorales *ad*

hoc, ya fueran de naturaleza administrativa o jurisdiccional, que abrevaban de diferentes modelos de administración electoral. Este fue el caso de México.¹

Ahora bien, la creación de estas instituciones vino de la mano de reformas electorales, por ello en el trabajo no están mencionadas todas las reformas electorales que han existido en México, existe más bien una selección de aquellas reformas electorales que significaron cambios estructurales en la configuración de la administración electoral a nivel federal. En este sentido este estudio se enmarca en la línea de trabajos previos que analizan la democratización vía las reformas, por ello durante la investigación entendimos que la mejor vía de aproximación al problema pasaba por entender la manera en que las reformas fueron construyendo paulatinamente dichas instituciones.²

El interés en este tema surgió luego de realizar la investigación para obtener el grado de maestría, la cual se centró en el análisis de la muy reciente implementación de técnicas de mercadeo político a las campañas electorales, es decir, se analizó el origen y evolución de las encuestas electorales en México. Ahí nos dimos cuenta que dichos métodos de medición no existieron en México —al menos no de una manera profesional— hasta las dos décadas finales del siglo XX, años en que México experimenta una apertura política y en este marco los procesos electorales comienzan a ser competitivos. Nos dimos cuenta de que las reformas electorales de esas décadas le fueron brindado al Instituto Federal Electoral (IFE) autonomía respecto de los tres poderes federales, conformándose como una macroorganización electoral —como Martínez Ruano califica a este tipo de instituciones—, que además de controlar y organizar los procesos electorales acumulaba una amplia gama de atribuciones más, como la administración del padrón electoral, el registro de los ciudadanos como electores, la

¹ MARTÍNEZ RUANO, “Los modelos latinoamericanos”, pp. 458-459.

² MALAMUD, *Legitimidad, representación y alternancia*, p. 8.

expedición de las credenciales electorales, el registro de partidos políticos y la calificación de las elecciones, la regulación de las campañas, los medios de comunicación y la implementación de mecanismos de medición como las encuestas, por mencionar algunas; de ahí surgió el interés por el análisis de la institución electoral, por saber cuál era su fundamento legal, cuál su fundamento histórico y con ello tratar de comprender cómo habíamos llegado a tener la institución que hoy día tenemos.

Para ello tuvimos que comprender los orígenes de la administración electoral en nuestro país y nos dimos cuenta de que existían muy pocos estudios historiográficos que dieran cuenta de ello. El problema había sido abordado principalmente desde el Derecho y desde la Ciencia Política dentro de dos posturas bien diferenciadas. Por un lado, el Derecho se ha dedicado a la recopilación de leyes en la materia, sin dar apenas explicaciones sobre las condiciones socio-históricas que las provocaron. Hay en esta escuela una compilación y descripción de leyes, reglamentos, artículos pero no mucho más. Por el otro lado, desde la politología, el tema se ha abordado siempre desde los parámetros del estudio de la transición a la democracia y a pesar de los intentos analíticos por emprender una visión de más larga duración, generalmente se observa a las instituciones electorales desde la coyuntura que representa la reforma de José López Portillo en 1977.

Al obstáculo anterior se sumó, como ya mencionamos, que los estudios historiográficos con temática electoral se centran en el siglo XIX y a menudo en perspectivas comparativas con otros sistemas electorales de esa época. Este hecho influyó en la orientación que le dimos al trabajo, pues existía un vacío historiográfico en relación al estudio de las instituciones electorales que más o menos abarca el período entre la expedición de la primera ley electoral de la Revolución en 1911 y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) de 1977.

También intentamos analizar todo lo relacionado con las implicaciones del sistema político electoral, por ello quisimos darle importancia al análisis de la evolución de la idea de ciudadanía en los textos legales, pues —como señala Irurozqui— la lenta transición hacia una democracia política moderna fue viable como resultado de múltiples esfuerzos y tentativas (oficiales y de la oposición) en donde resultó nodal la pervivencia de instituciones anteriores, en donde las corporaciones con sus resistencias culturales, sociales y políticas ayudaron a construir nuevas instituciones gracias a la interacción entre el Estado y las fuerzas políticas locales.³

Así, el estudio de las instituciones electorales a lo largo de la historia nos ayudó a comprender que en nuestro país, por más que se haya insistido en que la participación política de los ciudadanos estuvo circunscrita a una dinámica autoritaria, existe esta lectura que nos proporciona una perspectiva que reniega y se desmarca del entendimiento del poder político como algo ajeno a la voluntad popular, únicamente sustentado en la acción de las armas, en la capacidad económica del grupo dirigente o en la capacidad personal por generar un liderazgo, y que subraya el proceso de politización de la población a partir de una “resignificación del funcionamiento de los sistemas políticos”.⁴

En este sentido, el análisis del origen y evolución de los organismos electorales muestra que las constituciones y las leyes les van asignando gran número de atribuciones. Como se verá en la tesis, las instituciones electorales van convirtiéndose en organismos cada vez más complejos y con atribuciones más numerosas. De esta forma pudimos entender cómo es que en nuestro presente, el órgano electoral con el que contamos se ha convertido en una institución de primer orden en la vida pública del país, más o menos, desde tres décadas atrás

³ IRUROZQUI, *La mirada esquiva*, p. 15.

⁴ IRUROZQUI, *La mirada esquiva*, p. 36.

a la fecha, puesto que muchas de sus decisiones están relacionadas con la estabilidad política mexicana,⁵ una estabilidad que antes estaba legitimada sobre bases distintas a la voluntad popular expresada en el voto.

Nuestra hipótesis principal era que el tránsito de un sistema de administración electoral descentralizado a uno centralizado respondió a la necesidad de los gobiernos posrevolucionarios por controlar de mejor manera los movimientos opositores al interior mismo del oficialismo y evitar que los de la oposición crecieran. En efecto, hablamos de un proceso que consolidó la transmisión pacífica del poder y funcionó relativamente bien por varias décadas, pero que inconscientemente fue creando un sistema electoral que imposibilitó el surgimiento de una ciudadanía moderna y que dejó para las últimas décadas del xx la instauración de un sistema político plenamente democrático, al menos en el terreno electoral.

En este sentido, nuestro estudio da cuenta de cómo las instituciones electorales, desde la primera constitución política que rigió al país hasta 1977, se fueron conformando y cuáles fueron las principales actividades y características de dichos órganos. Además, enmarcado en este proceso, intentamos analizar cuál fue la injerencia que tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo, el Judicial y los partidos políticos tuvieron en su conformación, así como en el desarrollo de las actividades para las que habían sido concebidas.⁶

A esta hipótesis principal se le añaden varias secundarias, por ejemplo, al finalizar el estudio de la reforma electoral que se considera el inicio de la transición a la democracia, la de 1977, nos dimos cuenta de que hasta nuestros días la estructura administrativa del órgano electoral ha permanecido casi inmutable, con la principalísima característica de que a partir de 1996 la institución encargada de organizar las elecciones dejó de ser una oficina

⁵ MARTÍNEZ RUANO, “Los modelos latinoamericanos”, p. 460.

⁶ MARTÍNEZ RUANO, “Los modelos latinoamericanos”, p. 461.

administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación y pasó a ser un organismo público autónomo. Una autonomía efectiva, no solamente de cualquier intervención del Ejecutivo, sino de los partidos políticos y del Legislativo. Es decir, la institución electoral mexicana se sigue integrando de manera jerárquica, con un organigrama de control horizontal muy parecido a la estructura presidencialista, con órganos directivos colegiados pero en donde los consejeros electorales, como máximas autoridades electorales, son dirigidos por un presidente quien se dedica al gobierno interno de la institución, de las diferentes oficinas que lo componen y de sus respectivas delegaciones locales y distritales, en las cuales, cabe señalar, se reproduce la misma estructura burocrática-administrativa.

Este sistema de funcionamiento, más allá de su independencia y de las prerrogativas que cada reforma electoral le ha venido añadiendo, fue delineado, construido y diseñado en 1946, durante la administración de Manuel Ávila Camacho, por medio de la Ley Electoral Federal (LEF) de ese año.

La reforma de 1946 modificó la estructura de control y organización de los procesos electorales establecida, *grosso modo*, desde el siglo XIX. Para resaltar y conocer las rupturas y continuidades entre el antiguo y el nuevo régimen electoral se hizo preciso además el conocimiento del funcionamiento de la administración electoral antes de esta ley de 1946. Por ello el trabajo se estructuró en dos partes. La primera, que analiza la cuestión electoral desde el siglo XIX y hasta 1946, y la segunda, que hace lo propio con los órganos y leyes electorales establecidos a partir de ese año. De este modo, asistimos al análisis del tránsito entre una función electoral descentralizada hacia una centralizada.

Como ya mencionamos, la administración electoral como la conocemos hoy día en su vertiente con autoridad central, cuenta con una breve historia que data de los años cuarenta del siglo pasado, sin embargo, este trabajo se enriqueció, para una mejor comprensión del

fenómeno, con el estudio de los debates acerca de la ciudadanía, la representación, la nación y la soberanía durante el siglo XIX. Nos pareció que en el ánimo de entender cuáles son los fundamentos de lo que hoy entendemos como institución electoral, un análisis de esta naturaleza tenía que realizarse teniendo en cuenta que durante el XIX los procesos electorales en México se celebraron con regularidad conforme a los dictados de la ley, aunque la entidad rectora de carácter público y autónoma del Estado, tal cual la conocemos hoy día, no estaba constituida aún. En ese sentido, los lineamientos o normas que diseñaron estos preceptos electorales decimonónicos constituyeron una base de legitimidad para la clase política gobernante y en ellos estaban vertidos los anhelos de establecer un orden: la gobernabilidad. Cada Constitución desde Cádiz construyó un fuerte articulado sobre cómo deberían llevarse a cabo las elecciones, por ello esta primera parte a la que estamos haciendo referencia trató de centrar su análisis, no en los procesos electorales en sí, sino en categorías más específicas acerca del carácter regulador de las leyes. En este sentido, los dos primeros capítulos, pretendieron analizar los aspectos principales, emanados de las leyes en la materia, de la obtención de los derechos políticos de los ciudadanos, ponderando el carácter discrecional que permeó esta primera etapa de construcción de nuevos ciudadanos y evidenciando los conflictos que supuso implementar características políticas liberales en una sociedad aún muy tradicional destacando, tal como lo supone Annino y otros autores, que lo que existió fue más bien una convivencia entre lo viejo y lo nuevo,⁷ una mezcla entre la modernidad y la tradición, entre la moderna reglamentación electoral y la tradicional discrecionalidad en cuanto a la materia político-electoral se refiere.

⁷ ANNINO, “La ruralización de lo político”, pp. 384 y 387.

La segunda parte del trabajo, está centrada en la paulatina eliminación de la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los encargados de la organización de las elecciones. Es la etapa de la historia de nuestro país en que surge la figura del funcionario electoral, con funciones perfectamente especificadas en la ley y con rasgos de acción más acotados respecto de la etapa de descentralización electoral. Sin embargo, es también la época en que el gobierno aglomera y controla a través de una institución *ad hoc* todo el proceso electoral, manteniendo y eternizando procedimientos fraudulentos de control electoral.

En esta segunda parte de la legislación electoral, la iniciada en 1946, asistimos a la transformación paulatina del sistema electoral mexicano o, lo que es lo mismo, a la construcción de la variante electoral en el proceso de consolidación del sistema político mexicano emanado de la Revolución de 1910. Esta proposición tiene validez si aceptamos que durante la década de los cuarenta del siglo pasado presenciamos la consolidación de las prácticas en que se sustentó la retención del poder por parte del PRI hasta el año 2000. Este proceso, como sabemos, estuvo basado en varios pilares: el corporativismo, el presidencialismo exacerbado, la sumisión del Legislativo y Judicial al Ejecutivo, entre otros aspectos; aquí proponemos que otro de los pilares de ese proceso fue el control de la administración electoral por parte del Estado.

Así, en este trabajo entenderemos las leyes electorales enmarcadas en las democracias contemporáneas, como las encargadas de delimitar los campos legales y de ilegalidad en la actuación de partidos o autoridades. En este sentido, el análisis que aquí hacemos servirá también para observar cómo la administración electoral mexicana pasó de ser en el siglo XIX y principios del XX una atribución de los municipios, a ser una atribución del Ejecutivo con

el concierto del poder Judicial,⁸ para finalmente constituirse como una amalgama de atribuciones independiente de los poderes, pues incluso el establecimiento de tribunales electorales supuso la creación de órganos con jurisdicción electoral independiente del resto del poder Judicial.

En este sentido, a pesar de la falta de estudios electorales con perspectiva histórica, la mayor parte de las fuentes en que se sustentó el trabajo son de segunda mano. La mayoría de ellas provenientes del Derecho y de la Ciencia Política. En las provenientes del Derecho destacan aquellas que por su envergadura son un completo compendio de legislación electoral que abarca desde la Independencia hasta las décadas finales del siglo XX. Las que provienen de la Ciencia Política, nos brindaron el panorama de las inercias del régimen político mexicano, así como del papel desempeñado tanto por diversos movimientos sociales, como por la disidencia política de mediados del siglo XX en la progresiva ampliación de las libertades democráticas que el régimen fue brindando a cuenta gotas. En este conjunto de fuentes utilizadas, de especial relevancia resultó el amplísimo y poco conocido trabajo de Eduardo Castellanos Hernández.⁹

⁸ MARTÍNEZ CUADRADO y MELLA MÁRQUEZ, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, p. 23.

⁹ Hasta 2012, el Dr. Castellanos Hernández se desempeñaba como Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico de la SEGOB. El autor, sin embargo, escribe desde una postura crítica aunque oficialista, su formación como profesional de la administración pública y sus múltiples cargos en administraciones priistas desde los años 80 del siglo pasado hasta la fecha actual denuncian que no perteneció a la corriente democrática que se desprendió del PRI en 1988 y que muy posiblemente fue uno de los muchos militantes tricolores que se bajaron del carro en el año 2000 con la alternancia y brincaron al *vocho* blanquiazul con Fox; el autor es licenciado en derecho por la UNAM, maestro en Administración de empresas por la UAEM y doctor en Estudios Políticos por la Universidad París IX “Dauphine”. El año en el que escribe es 1996, fecha en que el gobierno de Zedillo emprende una reforma electoral que le brindaría al IFE su estatuto de organismo público autónomo y sentaría las nuevas reglas del juego en materia de procesos electorales, la equidad y transparencia fueron las banderas que enaltecieron esta reforma y fue a través de estas nuevas disposiciones que en 1997, el PRI perdió la mayoría en el Congreso. Castellanos Hernández cuenta con otras obras relacionadas con el estudio de las instituciones electorales y políticas de nuestro país así como análisis jurídicos sobre reformas políticas y electorales como su libro *Las reformas de 1996* (1997) y *Derecho electoral mexicano* (1999).

Los tres tomos de la obra de Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México* (México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., 1996) llevan a cabo un ejercicio minucioso en lo que respecta a la revisión puntual de la legislación electoral mexicana desde 1812 hasta 1994. La obra representa un estudio de carácter histórico-jurídico en el cual se nos muestra el constante vaivén de propuestas y proyectos políticos para organizar, no sólo una nación, sino para garantizar la unión de esta. A diferencia de textos ya clásicos, aunque aún recientes a propósito de la construcción de la democracia en nuestro país,¹⁰ Castellanos Hernández plantea la posibilidad de ver en las diferentes formas de gobierno y en los distintos sistemas electorales que han existido en nuestro país una suerte de propensión a la transición, en contraposición con las suposiciones de politólogos contemporáneos, los cuales casi sin excepción sostienen que la transición democrática en nuestro país no podía y no pudo ser alcanzada antes del año 2000 porque una de las condiciones necesarias para llevar a cabo este proceso no se había cumplido ya que, para la mayoría de los especialistas, la alternancia en el Ejecutivo sería una condición *sine qua non* para comenzar a hablar de democracia en México.

Castellanos opina que esta condición se daba regularmente en el siglo XIX y que, sin embargo, en pocas ocasiones se habló de la existencia de una democracia mexicana efectiva. El autor propone que si bien la transición política en el Ejecutivo resulta nodal para entender nuestra realidad política hoy día, esta resulta sin embargo insuficiente al no considerar o conocer los procesos por los cuales un Estado-nación, emanado de una independencia colonial, se configuró con cada proyecto nacional decimonónico. Es decir, la revisión de la

¹⁰ Me refiero a la obra de José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002; y al trabajo de Víctor Manuel Durand Ponte, *La transición a la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía*, México, Siglo XXI Editores - Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1994; por mencionar solamente dos casos.

legislación en materia electoral que se lleva a cabo en su libro propone rastrear el origen del sistema electoral mexicano ahí donde comienza la lucha por la primacía de un proyecto político nacional sobre otros, donde unos triunfan y otros pierden, con sus vueltas y revueltas, con sus impases, es cierto —el primer y segundo imperio, el Porfiriato y la época del PRI-gobierno—, pero que privilegie una visión histórica de largo alcance en contraposición con la mirada analítica coyuntural propia de la Ciencia Política de nuestros días. A ninguna otra obra de segunda mano consultada para esta tesis le debe tanto este trabajo.

En otra arista de las fuentes utilizadas para la consecución de este trabajo, para el período que va de la década de los cuarenta a los setenta del siglo pasado, en materia electoral, recurrimos a información de primera mano contenida en los diarios de los debates de la Cámara de Diputados en esas épocas, al Diario Oficial de la Federación y los documentos originales de las distintas leyes electorales.

Este concentrado de información nos permitió por ejemplo articular de manera somera el papel de la oposición al régimen priista en la construcción de leyes electorales desde el momento en que esta tuvo acceso por primera vez a puestos de elección popular en la Cámara de Diputados. Nos encontramos en esos documentos, además con un rico debate en materia de la discusión de las reformas electorales. Un debate poco explorado en la historiografía reciente y que da cuenta de los debates y falta de consensos, de los reacomodos pues, del toma y daca, entre las distintas facciones que conformaron el oficialismo en aquellas épocas. En este sentido, durante los capítulos III al V, exponemos —subyacentemente al tema principal— una crítica de los estudios politológicos en materia de reformas electorales y transición a la democracia, pues en la mayoría de ellos se descarta la posibilidad de que en esas épocas hubiesen existido dichos debates en la Cámara baja del Congreso pues suponen que la escasa representación de la oposición en ella nulificaba su capacidad para presentar

propuestas, además de que se entiende al régimen político mexicano como un monolito en donde la fuerza política, de decisión, univoca, omnipresente y omnipotente la tenía el Presidente.

En un espectro más amplio sobre estudios con temática electoral, encontramos que la historia electoral mexicana está plagada de un panorama de dinámicas que han sido analizadas desde diferentes disciplinas como son la Historia, el Derecho o la Ciencia Política. Sin ser rigurosos podemos encontrar por un lado los análisis que tratan sobre las dinámicas electorales en el conflictivo esquema de relaciones políticas decimonónicas.¹¹ En otro campo están los trabajos sobre el tránsito de las prácticas políticas entre los siglos XIX y XX, fundamentados en el análisis de las diferentes visiones sobre la soberanía, la ciudadanía, el Estado y las relaciones entre gobernantes y gobernados.¹² En otro lugar se encuentran los estudios que hablan de las elecciones en el marco de la Revolución, la elección de Francisco I. Madero y las leyes electorales posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917.¹³

¹¹ Al respecto véase, JOSÉ VALENZUELA, Georgette, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, 1992; ANNINO, Antonio (Coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995; CONNAUGHTON, Brian F. (Coordinador), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX*, México, UAM - Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, 2003; MEDINA PEÑA, Luis, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2ª edición, 2007; AGUILAR RIVERA, José Antonio (Coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010.

¹² Véanse por ejemplo los trabajos de MAINWARING, Scott y Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995; SABATO, Hilda (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999; COLOM GONZÁLEZ, Francisco (Editor), *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, II vols., Madrid, Iberoamericana, Vervuert, 2005

¹³ Son significativas las obras de GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985; GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Col. Cien de México, SEP, Siglo XXI Editores, 1986; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, decimotercera edición, 2004; AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 2010; MEDINA PEÑA, Luis (Coordinador), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, FCE, IFE, 2010, entre otros.

Finalmente se encuentran los trabajos sobre la transición a la democracia, que generalmente comienzan sus análisis a partir del estudio de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) de 1977 y que se extienden en su panorama temporal hasta las reformas electorales de inicios del siglo XXI.¹⁴

De esta forma, la tesis está estructurada en cinco capítulos que, como lo mencionamos más arriba, a su vez se dividen en dos partes, la primera que habla sobre la administración electoral en el marco de instituciones electorales descentralizadas, y la segunda que aborda la misma problemática pero bajo la impronta del surgimiento de órganos electorales con autoridad central.

El primer capítulo, toda vez que nuestro estudio se centra en las instituciones electorales de 1917 a 1977, sirve a manera de antecedente. En él, el análisis está enfocado en cómo las leyes en materia electoral, luego de la Independencia, tuvieron una cierta continuidad en la manera en cómo se llevaron a cabo las elecciones de diputados a las Cortes de Cádiz. Se intenta en ese capítulo rastrear el origen de figuras polémicas en cuanto a la administración electoral se refiere y aquilatar la dimensión discrecional de los procesos

¹⁴ Sobre esta temática véase, MEDINA PEÑA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978; VALENZUELA, Arturo, Francisco González Ayerdi, Francisco Valdés Ugalde, John Bailey y Jorge Buendía Laredo, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003; RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Ernesto Hernández Norzagaray (Compiladores), *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca (Colección “Biblioteca de América”, no. 43), 2009; PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *et. al.*, (Compiladores), *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Senado de la República LX Legislatura, UNAM - FCPYS, Miguel Ángel Porrúa, 2009; VIVERO ÁVILA, Igor (Coordinador), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Instituto de Administración Pública - Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010; WOLDENBERG, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011; CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y Adrián Joaquín Miranda Camarena (Compiladores), *Derecho electoral comparado*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2012.

electorales y su repercusión en la legislación electoral mexicana como instituciones que provenían de la tradición liberal hispánica.

El capítulo segundo versa sobre las implicaciones electorales que tuvo la Revolución de 1910. Francisco I. Madero, antes de socavar la dictadura porfirista, comienza su lucha con la bandera electoral “Sufragio efectivo, no reelección” y a su triunfo expide una ley electoral en 1911 que va prefigurando las principales disposiciones que en materia electoral serán recogidas en el constituyente de 1917. Asistimos en este capítulo al análisis de las rupturas y continuidades entre la práctica electoral decimonónica y una de corte más moderno que culmina con la Ley Electoral Federal de 1946. Este es el período en que se establece la elección directa para todos los cargos de elección popular y el voto universal masculino, en contraposición con las elecciones indirectas, en primero, segundo o tercer grado y al voto censitario que caracterizaron a las legislaciones electorales antes de 1917.

El tercer capítulo aborda fundamentalmente la problemática en relación a la federalización de la función electoral en el año 1946, durante la administración de Manuel Ávila Camacho. Se da un panorama de cuál fue la discusión en la Cámara de Diputados en torno a la reforma propuesta por el presidente Ávila Camacho, en este debate se aprecia por un lado el giro hacia la derecha que da el régimen y por el otro la manera en cómo al interior mismo del partido oficial, ciertos sectores estuvieron en desacuerdo con la política electoral avilacamachista. Además existe un análisis sobre la consolidación del sistema político mexicano y de cómo este comenzó a contar con la administración electoral como uno de sus pilares de sustentación.

En el cuarto capítulo se analiza el período comprendido entre 1946 y 1977, en relación a la creación de instituciones encargadas de la organización y el control de las elecciones. Asistimos a una suerte de proceso de modernización administrativa y de perfeccionamiento

de los mecanismos de control electoral. Es también la etapa en que la oposición hace su aparición en el escenario parlamentario, al contrario de lo que se supone usualmente, con la inclusión en el debate legislativo de propuestas propias de reformas electorales. Se analizan también las principales prerrogativas que el gobierno les fue brindando a los partidos opositores y los mecanismos a través de los cuales dichas organizaciones encontraron resquicios para ser partícipes de los asuntos públicos de la nación.

En el capítulo quinto se profundiza en las cuestiones relativas a la consecución de la reforma electoral de 1977. En ese sentido, el análisis va encaminado a la explicación del porqué de la adopción del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados, cuál fue el proceso al que fue sujeta la reforma en la discusión en el Legislativo y a través de qué mecanismos se fraguó un cambio estructural en la representación pero no en la administración electoral, una apertura política limitada, toda vez que los procesos electorales siguieron bajo control de la Secretaría de Gobernación.

Cada capítulo contiene una reflexión final a manera de conclusión, sin embargo, este trabajo incluye finalmente un apartado que contiene una visión de conjunto con las conclusiones y los resultados a que esta tesis llegó.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES: ELECCIONES E INSTITUCIONES ELECTORALES

EN EL SIGLO XIX

I.1 La discreción en las prácticas y reglas electorales

Emanados de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (mejor conocida como Constitución de Cádiz),¹⁵ los ordenamientos que rigieron la actividad electoral durante la primera mitad del siglo XIX en lo que hoy es México, son resultado, en última instancia, de un proceso mundial en el cual cambios significativos tanto en las mentalidades como en las maneras de pensar y de imaginar al mundo se estaban configurando.¹⁶ La confrontación entre Antiguo Régimen y modernidad,¹⁷ no sólo se daba en el terreno de las ideas y del imaginario colectivo, no fue tampoco una situación que se suscitó de forma exclusiva en los países europeos, antes bien, esta confrontación se libró en su terreno de batalla por excelencia: el terreno de la política. Ese tipo de política que pregonaba y pretendía el establecimiento de un individualismo de corte liberal con toda su carga —objetiva y subjetiva— de derechos y obligaciones.

¹⁵ En 1808, la Constitución o el Estatuto de Bayona, jurado por José Bonaparte estableció la igualdad de las colonias con España (Art. 87) y una legislación única para ambas (Art. 96), resulta importante mencionar estos dos aspectos debido a que mantuvieron una continuidad hacia 1812 siendo incorporadas en la Constitución gaditana. Véase, CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 8 y 55; DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, pp. 11-13.

¹⁶ La Constitución de Cádiz integraba principios del liberalismo democrático como la soberanía y la separación de poderes, por lo anterior, siguiendo a Rosales Rodríguez y Alférez Castro, "...las Cortes de Cádiz se han considerado el punto de partida de las ideas democráticas y del derecho de sufragio no sólo en España sino en el conjunto del mundo hispánico, debido a que en su redacción participaron además de los diputados de la metrópoli, los diputados de las provincias españolas de América.", ROSALES RODRÍGUEZ Y ALFÉREZ CASTRO, "España", pp. 228-229.

¹⁷ GUERRA, "El soberano y su reino", pp. 33-37.

Dicha dinámica de reestructuración política, de rompimiento con el pasado, sin bien en procesos de larga duración, tenía impactos plausibles en todos los ámbitos de la vida y la sociedad. En lo que concierne a las elecciones, Posada Carbó, en relación a dicha dinámica y comparando los casos inglés e hispanico, argumenta que:

One major feature in the history of elections in the Hispanic world, contrasting sharply with the English tradition, is the revolutionary origins of the electoral process. In England, as Charles Seymour pointed out, there was a constant though slow ‘advance towards democracy in elections.’ In both Spain and Spanish America the system of elective representation came about abruptly, following the Napoleonic invasion of the peninsula and the abdication of Ferdinand VII. To fill the sudden vacuum of power, the Hispanic world was forced to enter a period of electoral agitation hitherto unknown.¹⁸

En la América española, el proceso al que se hace referencia en la cita, influyó en gran medida muchos movimientos independentistas dentro de los cuales los conceptos de nación, de ciudadanía y de soberanía —y lo que se entendía por tales conceptos en las distintas regiones—, tuvieron relevancia en la conformación de un entramado de relaciones que dieron como resultado la creación, a la vez que de leyes, de instituciones formativas del orden constitucional al interior de algunas naciones emancipadas, como fue el caso de México.

Es relevante mencionar la importancia que tuvo todo lo concerniente a la materia electoral es este proceso, ya que existió un influjo de este rubro en casi cada ordenamiento constitucional con el que contó el México independiente, lo anterior se puede atribuir a la influencia que tuvo la legislación electoral en el acceso al tan anhelado orden.

¹⁸ POSADA CARBÓ, “Introduction”, p. 4.

La anterior situación nos lleva a suponer que los artífices de nuestra nación¹⁹ estaban conscientes del papel nodal de la representación política popular en la construcción nacional y por ello, en cada constitución, el rubro de la verificación de los procesos electorales contó con numerosos artículos en la materia.²⁰ Hilda Sabato, siguiendo los planteamientos de Emmanuel-Joshep Seiyès, nos explica que:

En ese tránsito entre la nación moderna como proyecto y las naciones concretas como resultado, ocupa un lugar central el problema de la representación política. “El pueblo o la nación no se puede hablar, no puede actuar sino a través de sus representantes.” Sieyès sintetizaba así el principio sobre el que se asentaría el gobierno representativo en los Estados modernos. En teoría, esos representantes se diferenciaban de los de las sociedades del Antiguo Régimen, en cuanto que no debían funcionar como delegados o mandatarios de grupos o sectores particulares; por el contrario, una vez electos, no estaban limitados por el mandato imperativo, y representaban, a la vez que producían, la voluntad de la nación como comunidad única y abstracta compuesta por individuos. La elección de esos representantes se convirtió en un aspecto fundamental del nuevo sistema y en un momento decisivo de la relación entre gobernantes y gobernados.²¹

Así, podemos suponer que las instituciones electorales mexicanas tienen origen, como casi cualquier institución política moderna en nuestro país, en cada uno de los ordenamientos que antes y después de la efectiva independencia de España fueron propuestos como Constituciones, reformas, reglamentos u ordenamientos jurídicos. En este sentido, concebiremos a las instituciones político-electorales como un conjunto de mecanismos a

¹⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 107-108.

²⁰ Para una discusión más amplia y completa a propósito del concepto de la representación política, dentro de la cual se observa no sólo un estudio sobre el desarrollo histórico sino sobre el debate contemporáneo en torno de dicho concepto, véase OCAMPO ALCÁNTAR, CRUZ REVUELTAS Y MEJÍA LÓPEZ, *La representación política*, pp. 13-87.

²¹ SABATO, “Introducción”, p. 18.

través de los cuales se delimitan las áreas de la actividad pública y se establecen las reglas para seleccionar a los líderes,²² sin olvidar que, siguiendo una definición mucho más amplia sobre las instituciones, éstas, en última instancia, también son reflejo directo de la tradición y de las prácticas colectivas arraigadas y aceptadas socialmente en una determinada comunidad. En este sentido, Brian F. Connaughton argumenta que:

La cultura política y las instituciones mexicanas heredadas [de la Colonia] lograron nuevas modalidades en el XIX o perpetuaron selectivamente determinados comportamientos que las tornaron vigentes: mediante profundos cuestionamientos buscaron pautas de actualización. Sin desprenderse enteramente de raíces históricas, respondían al cambio de los parámetros de la legitimidad en la sociedad con el entendido evidente que ésta genera las pautas de qué es legítimo o no, y por ende la evaluación apropiada del comportamiento propio.²³

Respecto de las prácticas electorales del XIX, y de la instrumentación de las leyes que las sancionaban, es claro que durante todo este siglo pero de manera más acentuada durante su primera mitad prevalecieron prácticas, procedimientos y criterios que regularon dichos procesos bajo supuesto de discrecionalidad.²⁴ En aquella época, disposiciones y procedimientos que hoy día son controlados a través de una rigurosa estructura institucional, como lo puede ser la elaboración del padrón electoral y el registro nacional de electores, quedaban a cargo y bajo el criterio de una persona o un grupo de personas designadas por la autoridad local con la atribución de tomar decisiones que su juicio (o sus filiaciones) les

²² COLOMER, *Instituciones políticas*, p. 11.

²³ CONNAUGHTON, *Poder y legitimidad en México*, p. 8.

²⁴ La palabra *discreción* es un adjetivo con múltiples semánticas, procede el latín *discretio* que se puede traducir como *separación, diferencia, distinción, discernimiento o discriminación*. En este trabajo se entenderá como "...la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas", según el Diccionario de la Lengua Española (RAE, 22a. edición, 2001).

dictare.²⁵ Algunas veces, estos actos discrecionales eran resultado directo de la propia ley, sin embargo, la mayoría de las ocasiones, en gran medida debido a la laxitud en distintas partes de la legislación, la discrecionalidad como método intrínseco de los procedimientos se extendió de manera irremediable y hasta natural a las practicas electorales de aquel entonces, sobre todo en el terreno más popular del proceso, es decir, dentro del primer grado de la elección indirecta en tres grados sancionada y existente en esta primera mitad del siglo XIX.

Recordemos que

...el periodo que va de 1814 a 1856 puede ser definido, electoralmente, como un sistema mayoritario de elección indirecta en tercer grado y de voto público, en tanto que a partir de 1857 las elecciones fueron indirectas en primer grado, sistema que prevaleció hasta 1912, año en el que se adoptó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de elección popular precisándose, a partir de entonces, que el voto es universal, libre, secreto y directo.²⁶

Como se entiende arriba —con algunos intervalos—, el método de elección indirecta en tercer grado predominó en México hasta 1857. En el primero de estos niveles, los ciudadanos-vecinos²⁷ elegían representantes o electores secundarios. Sin embargo, tener

²⁵ Si bien es cierto que el ejercicio mismo de la política, sobre todo en cargos gubernativos, exige cierto margen de libertad en la toma de decisiones en situaciones de conflicto o en momentos coyunturales específicos que no menoscaben la imparcialidad con la cual debe dirigirse, estos actos se justifican en la legitimidad y confianza con que un servidor público es investido con su elección o designación. Como intentamos explicar en este trabajo, por diversas razones, los encargados de la organización electoral en el siglo XIX, trataban de instrumentar reglamentos que por sus vacíos legales fomentaban la parcialidad en la discrecional toma de decisiones.

²⁶ PATIÑO CAMARENA, *Derecho electoral mexicano*, p. 191.

²⁷ Existe una polémica historiográfica en torno a los conceptos de ciudadano y ciudadanía durante el siglo XIX mexicano, en este sentido hay posturas críticas que evalúan la pertinencia o no de hablar de ciudadanía en los términos en que hoy día la concebimos, ya que para esa época se anteponía el hecho de que para adquirir la calidad de ciudadano, las personas fueran antes consideradas como *vecino* o evaluada su condición de vecindad, imbuyéndole esto a todo el proceso y concepto de ciudadanía decimonónico un carácter de continuidad con figuras políticas sujetas de derecho del Antiguo Régimen. Así, el ciudadano-vecino era una condición premoderna, políticamente hablando, porque suponía que el ciudadano, en términos de pertenencia, se sujetaba a vínculos afectivos a su entorno más inmediato: su comunidad o pueblo; y como componente de un cuerpo,

acceso a los derechos civiles (igualdad jurídica, libertad de tránsito y de movilidad, etcétera) no garantizaba contar o ejercer con plenitud los derechos políticos y fue en este primer nivel de las elecciones en el que tuvieron mayor influencia las prácticas discrecionales como actuación habitual al interior de las autoridades encargadas de organizar los procesos electorales.

En este sentido, para adquirir el derecho de voto, había que cumplir con ciertas características que se fueron modificando en el transcurso del tiempo y que generalmente dependieron de la ideología que predominaba en la élite gobernante en un momento determinado. Aparte de sortear la subjetividad del encargado de decidir —la figura del comisionado—, discrecionalmente, quién tenía o no derecho de voto en el primer nivel de las elecciones, el votante se sujetó a restricciones acerca de la edad —entre los 16 y los 21 años generalmente dependiendo del estado civil—, del ingreso —generalmente establecido para el rubro de los electores más que para el de los votantes— y de la ambigua categoría del “modo honesto de vivir”.²⁸

En los siguientes dos niveles de la elección, este desarrollo de la discrecionalidad se matiza y se sujeta a las disposiciones contenidas en las leyes por las cuales formalmente cualquier individuo con una cierta edad y “modo honesto de vivir”²⁹ podría ser acreedor del derecho a votar y ser votado (voto activo y pasivo). Decimos que la discrecionalidad en estos dos últimos niveles de la elección es matizado debido a que el elector secundario y de partido no estaba sujeto a las controversias suscitadas por la discrecionalidad con la que actuaban los

antes que sentirse perteneciente a una nación, como un individuo constituyente de esta. Al respecto de dicha discusión véase SABATO, *Ciudadanía política*, en especial las páginas 69-75 y 373-380.

²⁸ PATIÑO CAMARENA, *Derecho electoral mexicano*, p. 62.

²⁹ CARMAGNANI y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, “La ciudadanía orgánica mexicana”, p. 385.

comisarios empadronadores, al ser dichos electores, hombres de calidad, fama y fortuna reconocida por la comunidad.

Así, las reglas, los reglamentos y los procedimientos electorales se confundían en el primer nivel de la elección con las prácticas discrecionales sobre todo en lo relativo a la elaboración del padrón de ciudadanos-vecinos con derecho a voto.³⁰ Recordemos que tras la

Independencia

...esas prácticas estuvieron en la base de la formación de redes dirigidas por viejas y nuevas elites locales, regionales y nacionales, destinadas a crear y movilizar clientelas. En ese marco, los votantes no eran, como prevé la teoría, los ciudadanos individuales, libres y autónomos que asistían pacíficamente al comicio para emitir su voto. En general, quienes votaban lo hacían enrolados en fuerzas electorales, movilizadas colectivamente por las facciones o los partidos para participar en las tumultuosas y con frecuencia violentas jornadas comiciales, durante las cuales la manipulación, el control y el patronazgo políticos siempre jugaron un papel importante.³¹

En este espacio, donde confluyen distintas dimensiones de lo político, podemos ubicar el surgimiento de la primera figura polémica en cuanto a la conformación de nuestras instituciones electorales: los comisionados o las comisiones encargadas de levantar el padrón de ciudadanos con derecho a voto. Dicha figura guarda relación con la obtención y el modo en que se le proporcionaba a la ciudadanía, más allá de lo establecido en las leyes, el derecho político fundamental, es decir, el derecho de votar y poder ser votado, la cualidad pasiva y activa del voto. En este sentido Guerra habla de cómo órganos como las comisiones empadronadoras podrían ser entendidas en relación con los resultados de un proceso

³⁰ SERRANO MIGALLÓN, *Desarrollo electoral mexicano*, p. 29.

³¹ SABATO, "Introducción", p. 21.

denominado de “hibridación entre lo viejo y lo nuevo”, es decir, un remanente vinculatorio con una cultura política del pasado, de raigambre colonial de ascendencia corporativa. Prácticas que Richard Warren describe de la siguiente manera:

La cultura política de la Hispanoamérica colonial hacía énfasis en una política de la diferencia, al adscribir derechos y privilegios a la membresía grupal. Estos precedentes moldearon la aplicación de las reglas para seleccionar representantes a los cuerpos legislativos y administrativos que surgieron durante la crisis producida por las guerras napoleónicas y las largas luchas que llevaron a la independencia de España y a la formación de Estados nacionales.³²

La discrecionalidad jugó un papel fundamental en el entramado institucional de las primeras reglas electorales en México, desde las que contenía la Constitución de Cádiz de 1812 hasta las contenidas en la Constitución de 1824 (y durante la vigencia de dichos ordenamientos). Incluso se puede decir que la discreción (como regla no escrita), en cuanto al ámbito electoral se refiere, funcionaba como variable independiente respecto de las disposiciones de corte censitario (como reglas escritas)³³ que permearon en gran medida el acceso a los derechos tanto civiles como políticos de los ciudadanos-vecinos. A esta situación se le agregaba otro atenuante, pues como dice Colomer, el problema se hacía mayor si damos por cierta la idea de que la temprana implantación del sufragio universal “sin la modificación de las otras reglas institucionales” existentes tendieron a provocar alta inestabilidad política en México.³⁴

³² WARREN, “Las elecciones decimonónicas en México”, pp. 28-29.

³³ “Por cuanto a las características que tuvo la legislación electoral en el período comprendido entre 1812 y 1911, observamos que a lo largo de casi 100 años, y especialmente en aquellos períodos en los que las normas de carácter conservador y centralista rigieron al país con todo y que no fueron estas de su exclusividad, se determinó como criterio para el voto pasivo el censatario económico, aunque también se utilizó con gran frecuencia para el voto activo.” SERRANO MIGALLÓN, *Desarrollo electoral mexicano*, p. 29.

³⁴ COLOMER, *Instituciones políticas*, p. 28.

Así pues, el levantamiento del padrón y el repartimiento de boletas, se comisionaba por el ayuntamiento a un ciudadano-vecino que tuviera derecho a votar dentro de su sección y que supiera leer y escribir. En el padrón debía asentarse el nombre, apellido y oficio de cada uno de los individuos que tenían derecho a votar; el nombre de la calle, el número, letra u otra seña de la casa en que vivían, y el número de boleta que le correspondía.³⁵

Es de llamar la atención que, teniendo en cuenta que durante la primera mitad del siglo XIX tuvieron vigencia dos constituciones y fueron promulgadas por lo menos doce leyes electorales,³⁶ sin embargo, el procedimiento establecido para la elaboración del padrón no tuvo variaciones significativas. En términos generales se procedía de la forma siguiente: dentro de los seis días posteriores a la publicación del decreto que llamaba a la celebración de elecciones generales, el Excmo. Ayuntamiento de la capital nombraría a un vecino de cada manzana o sección de honradez y probidad, que tuviese oficio o modo de vivir honesto y conocido, y que supiera leer y escribir, para encargarlo de esta comisión, y se le comunicaría de inmediato su nombramiento, sin admitir excusa alguna de parte de los designados.³⁷

En términos legales y de la formalidad procedimental, lo problemático de la figura del “comisionado empadronador” no resulta evidente en la descripción arriba mencionada, sin embargo, algunas de las características que lo definieron son las que han motivado el presente apartado. El dicho comisionado, elegido también de forma discrecional por la autoridad correspondiente, si bien haciendo uso de sus funciones establecidas en las leyes, al tener que poseer la capacidad de leer y escribir y una empresa reconocida de la cual vivir; tendía a propiciar que el elegido se seleccionase de entre los notables del pueblo o de la

³⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 138-139.

³⁶ Según el recuento que hace SERRANO MIGALLÓN en *Desarrollo electoral mexicano*, p. 30.

³⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 145.

comunidad. Es decir, dentro de la demarcación de la parroquia —unidad administrativa que posteriormente correspondería a la sección dentro de un distrito electoral.³⁸ Así,

Los ayuntamientos ejercían gran influencia sobre la primera fase de los comicios. De entrada, incidían en las elecciones mediante la elaboración del propio padrón de votantes. Si bien la ciudadanía se definía a nivel de la Constitución Federal, la decisión final acerca de quién era inscrito y, por tanto, de quién podía votar, quedaba en manos de la corporación municipal: el empadronado era designado por el acuerdo del cabildo.³⁹

El ciudadano seleccionado, casi inevitablemente, resultaba ser un conocido e incluso un colaborador cercano de la administración local, lo cual lo vinculaba a una facción política determinada, en este caso, la que se encontraba en el poder, gobernando. Estos personajes gozaban además de gran libertad, ya que su acción no estaba regulada sino por el sólo hecho de la confianza en su buen juicio. A través de esta figura también se moldeaba la coacción del voto, debido a que dichos comisionados, al formar parte de los notables del pueblo, en su mayoría acaparaban los bienes y las fuentes de trabajo dentro de la comunidad a la que pertenecían, ello les brindaba además la atribución de empadronar a ciudadanos que podían resultar ser sus empleados y perpetuar con ello las relaciones de poder y hacerlas transitar del ámbito puramente mercantil al político. De tal suerte que las relaciones liberales que se tenían que dar entre individuos libres y depositarios de los derechos políticos, al menos en este primer nivel de la elección, se presentaban más bien en un contexto corporativo debido a que la condición para poder ser elector estaba dada sólo en el acuerdo, a veces tácito, de

³⁸ MEDINA PEÑA, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, p. 8.

³⁹ SALMERÓN, “Las elecciones de 1904 y los límites de un régimen electoral”, p. 326.

mantener en el poder al grupo al cual se pertenecía, generalmente liderado por los terratenientes y otras figuras de poder dentro de la localidad.

Más adelante abordaremos la influencia de esta situación en el momento en que los ciudadanos emitían su voto, baste señalar que lo anterior junto con la disposición de que el voto fuese público, realizado en juntas, y no secreto, no dejaba rangos de acción para los intereses de aquellas otras facciones que pugnaban por acceder a una participación política más amplia y que entendían que un voto disidente, al ser conocido por todos, les podría traer consecuencias desfavorables en el futuro.

Extrapolando esta situación, y quizás forzando el análisis, podemos entender las causas por las cuales, a finales del siglo XX, se expresaron en determinaciones jurídicas, dispositivos institucionales en el rubro electoral, como lo fue la creación y ulterior autonomía de un órgano federal de administración electoral. Un dispositivo institucional diferente, por ejemplo, de los que se desarrollaron en Inglaterra o Estados Unidos desde el siglo XIX y que en esencia siguen siendo los mismos hasta nuestros días. Ahora bien, también podemos suponer que la duración de más de cien años de esta manera de hacer política en el ámbito electoral supuso, para la élite gobernante, un dispositivo de control efectivo para que la representación política se mantuvieran en poder de las clases privilegiadas de la sociedad. Así, cada facción que logró el acceso al poder, por más liberal o democrática que se proclamara, mantuvo y perpetuó dicho sistema, pues como dice Hugo Quiroga “Desde un punto de vista estrictamente institucional la democracia se ordena y se legitima por la actividad electoral, pero ésta resulta insuficiente para constituirse en su fundamento único.”⁴⁰ Por ello, la movilidad política, es decir, una política incluyente que tomara en cuenta la

⁴⁰ QUIROGA, “Las transformaciones políticas en la democracia”, p. 22.

disidencia y las propuestas de diferentes facciones e ideologías, posteriormente agrupadas en partidos políticos, no tuvo lugar, a nuestro entender, sino hasta la segunda mitad del siglo xx, con la federalización de la función electoral en 1946 y el posterior “periodo de reformas”⁴¹ iniciado en la década de los setenta de aquella centuria.

Como vemos, el tema de las prácticas discrecionales en lo relativo a la materia electoral fue una cuestión que estuvo ligada a prácticas del pasado, prácticas corporativas que contarían con un amplio espacio de vigencia, sin que ellas dejaran de suscitar enconos, pues “el sistema electoral dejaba de hecho el dominio de las elecciones a las comunidades locales y, en su seno, a sus autoridades, ya fuesen legales o *de facto*.”⁴² Sin embargo, a la sazón, lo anterior era ante todo resultado de una concepción corporativa de la sociedad.⁴³ Este fue otro de los problemas con los que las nuevas ideas liberales se enfrentaron; el ciudadano se entendía como perteneciente a un pueblo o a una comunidad más que a una nación; por lo tanto, el individualismo característico de los derechos políticos liberales encontró no pocos obstáculos en las maneras en que las sociedades poscoloniales estaban acostumbradas a participar en la política. Las características de dicha cultura política, según la mayoría de los especialistas en el tema, representaron una ventaja para las elites gobernantes al brindarles una valiosa herramienta para mantenerse en el poder toda vez que la mayor parte de la población era analfabeta y carecía de la cognición de contar con derechos políticos.⁴⁴

⁴¹ Para un análisis detallado de lo que se entiende por el “periodo de reformas”, véase MEDINA PEÑA, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, pp. 36-49; RODRÍGUEZ ARAUJO y SIRVENT, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, pp. 9-11.

⁴² GUERRA, “El soberano y su reino”, p. 51.

⁴³ SABATO, “Introducción”, p. 16.

⁴⁴ ANNINO, “Introducción”, pp. 7-8; CARMAGNANI y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, “La ciudadanía orgánica mexicana”, p. 371 y 401.

Esta hipótesis nos deja ante el problema de responder a la pregunta del porqué, a lo largo del siglo XIX mexicano, se llevaron a cabo procesos electorales con regularidad. De hecho, al interior de aquella sociedad algunos denominaron a México como “el país de las elecciones”. Dicha idea nos haría pensar que de hecho los procesos electorales estaban vacíos de sentido, sin embargo, ya desde la década de 1960, Nettie Lee Benson había propuesto en su artículo sobre México y la cortes españolas, que dichos procesos servían como una suerte de reordenamiento o reacomodo del poder. Es así como autores contemporáneos llegan a la conclusión, dentro de la cual se inscribe este estudio, de que, sin embargo, las elecciones y las instituciones electorales en el siglo XIX ocupaban un lugar central en la política pues en torno de ellas se definían equilibrios, permanencias y rupturas.⁴⁵

I.2 Las instituciones electorales y la organización de las elecciones en las Constituciones de 1812, 1824, el período centralista y 1857

En el fondo de lo que podríamos denominar *las instituciones electorales* del siglo XIX, irremediablemente tenemos que fijar nuestro análisis en el respaldo tanto jurídico como cultural que les da sustento a estas. También, al evaluar su conformación, enfocándonos solamente en la base jurídica, es imposible no mencionar la relación intrínseca que mantienen estos órganos electorales con el surgimiento del derecho electoral a través del derecho constitucional. De tal suerte que, por su estatuto jurídico, las instituciones electorales y el derecho electoral engloban un conjunto de normas jurídicas destinadas a organizar la actividad social tendiente a regular la participación de los individuos en la vida política

⁴⁵ AGUILAR RIVERA, *Las elecciones y el gobierno representativo*, p. 23.

nacional.⁴⁶ En este sentido, las instituciones electorales son a la vez instituciones políticas ya que determinan los rangos de acción de los ciudadanos dentro de la vida política nacional.

Como se mencionó someramente en el apartado anterior, se entenderá en este trabajo por sistema electoral al conjunto de reglas formales del juego concentradas en un entramado institucional, especialmente con respecto a los siguientes temas: quiénes pueden votar, cómo se cuentan los votos y qué se vota.⁴⁷ En comparación con las instituciones coloniales encontramos que, por ejemplo, una figura como la *junta electoral* estipulada desde Cádiz, en su espíritu liberal, respondía al reconocimiento de una sociedad más compleja y en proceso de transición. La *junta electoral*, al suponerse como una institución moderna (aunque como ya sabemos, todavía y por largo tiempo, aun cargando con un significativo remanente en lo que concierne a las prácticas que permearon las relaciones políticas en el Antiguo Régimen) debiera haber respondido a la necesidad de producir resultados colectivos,⁴⁸ cosa que durante el conflictivo siglo XIX mexicano, no siempre sucedió. En palabras del politólogo y economista Josep M. Colomer, la situación preponderante fue la siguiente:

Los gobernantes en el poder, especialmente si estaban altamente cohesionados y se enfrentan a movimientos de oposición débiles, tendían a preferir electorados reducidos y sistemas electorales restrictivos para producir ganadores y perdedores absolutos, como ocurrió con la mayor parte de los líderes políticos conservadores y liberales en el siglo XIX.⁴⁹

Sin embargo, ello no implica que el ritual de las elecciones fuera sólo una puesta en escena, antes bien brindaba legitimidad, aunque fuera sólo para una reducida parte de la sociedad, y

⁴⁶ SERRANO MIGALLÓN, *Desarrollo electoral mexicano*, p. 13.

⁴⁷ COLOMER, *Instituciones políticas*, p. 11.

⁴⁸ COLOMER, *Instituciones políticas*, p. 16.

⁴⁹ COLOMER, *Instituciones políticas*, p. 42.

tenían su funcionalidad en las dinámicas de reacomodos e intercambios políticos. Carlos Malamud, al respecto de esta situación, reconoce la problemática estigmatización de la cual ha sido objeto, por gran parte de la historiografía correspondiente, la temática de los procesos electorales y la representación política en el siglo XIX, y si bien es cierto que acepta, al igual que Antonio Annino, que se ha creado una suerte de “leyenda negra”⁵⁰ sobre estos temas, también reconoce que:

...las elecciones otorgaban legitimidad al sistema político y [...] la legitimidad a través de las elecciones significaba establecer la noción de que el conjunto de la ciudadanía iba a estar “representada” por los candidatos electos, para lo cual era necesario que un número variable de personas, en todo caso lo más numeroso posible, votase. La consecuencia de esto fue, pese a sus deficiencias, la creación de una cultura cívico-electoral y el inicio del proceso de formación de partidos políticos como medios de movilización del electorado y de identificación partidaria de determinadas identidades colectivas y grupales. Los partidos y, a veces, los sistemas de partidos tienen [...] sus raíces en estos procesos.⁵¹

En este sentido, y regresando al tema de la complejidad al interior de las instituciones electorales, debemos entender que la obtención de dicha complejidad fue un proceso que se consolidó hasta bien entrado el siglo XX, dentro del cual evaluando los resultados obtenidos por las instituciones electorales podemos determinar si es que respondieron a constituirse como instituciones más estables y con resultados socialmente eficientes. El concepto de complejidad resulta del análisis del actuar de lo que nosotros estamos denominando instituciones electorales en esa primera fase de surgimiento en el siglo XIX y del análisis de

⁵⁰ ANNINO, “Introducción”, p. 7.

⁵¹ MALAMUD, *Partidos políticos y elecciones*, p. 6.

los procesos electorales de aquella época. Así, *complejidad* significa que dentro de un sistema político-electoral

...existen múltiples ganadores, como en los electorados plurales creados por derechos de voto amplios, en sistemas multipartidistas basados en la representación proporcional, y en esquemas de división de poderes entre el legislativo y el ejecutivo o entre el gobierno central y las unidades no centrales.⁵²

A pesar de que en esencia, y como lo hemos venido repitiendo a lo largo de este trabajo, se contó en el México decimonónico con las especificaciones que dan sustento al concepto de complejidad, sin embargo, es de nodal importancia hacer notar que esta forma ideal no se aplicó en México por el hecho de que una de sus premisas fundamentales no se cumplió a cabalidad pues en los procesos político-electorales nunca existieron múltiples ganadores, al menos no por la vía electoral, más bien existió una continuidad de las élites gobernantes.

Así, la organización de las elecciones recayó en instituciones en proceso de conformación y como resultado tuvimos cierto grado de imperfección y muchos defectos en el transcurso de este proceso, sin embargo, esta dinámica permeó lo que hoy día son dichas instituciones; por lo tanto, procederemos a describir cómo estaban regulados estos procesos en las diferentes constituciones decimonónicas en México, es decir, describiremos cómo se desarrollaba el proceso de administración, vigilancia, preparación y organización de los procesos electorales con el objetivo de poder contrastar el desenvolvimiento del sistema y las instituciones electorales, en esta primera parte para el siglo XIX y en posteriores capítulos para el siglo XX.

⁵² COLOMER, *Instituciones políticas*, p. 11.

1.2.1 La constitución de Cádiz: régimen electoral y el problema de la representación política

Las prácticas electorales en el siglo XIX tuvieron una continuidad.⁵³ Generalmente todas las disposiciones en esa materia estuvieron inspiradas en Cádiz y en el establecimiento del modelo de mando representativo, frente al mando imperativo, propuesto por esta carta magna;⁵⁴ la prueba más fehaciente de ello fue que hasta la constitución de 1857 se mantuvo el sistema de elección indirecta en tres grados. Esto es, se constituían juntas electorales — según las épocas— de parroquia, de partido y de provincia; o bien, juntas primarias, secundarias y de departamento. De esta forma, el tránsito que han venido sufriendo los órganos encargados de la administración electoral por casi doscientos años, desde 1812 y hasta 1996, es decir, lo concerniente a la organización, vigilancia, desarrollo, emisión de resultados de la jornada electoral, así como su calificación, ha tenido como tendencia el tratar de desligarlas del control directo del gobierno, sin que el cambio produzca una anarquía electoral. Prueba de ello es que actualmente el órgano encargado de regular la preparación, desarrollo, calificación y permanente actuación en favor de la cultura electoral en el país, está asignada a un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios: el Instituto Nacional Electoral.⁵⁵

⁵³ Pedro Martínez Ruano menciona que, con anterioridad al régimen electoral propuesto en Cádiz, en noviembre de 1809 existió un “texto redactado por la Junta Ceremonial [...] en donde expone sus conclusiones en relación a cómo habían de ser los poderes de los Diputados en estas primeras Cortes”, para caracterizar ciertos ordenamientos en materia electoral que antecedieron a la Constitución Gaditana. Además de la carta de 1809, menciona como antecedente “la Instrucción Electoral de 1 de enero de 1810, expedida por la Junta Central, sobre las reglas que habrían de observarse para la elección de Diputados a Cortes, único texto legal que determina cómo han de ser los poderes y que nada dice sobre el examen de los mismos.”. MARTÍNEZ RUANO, *Antecedentes históricos de la administración electoral*, p. 13.

⁵⁴ ARROYO, “Los tránsitos de la representación política en México”, pp. 59-60; RODRÍGUEZ BLANCO, “El régimen electoral de la Constitución de Cádiz”, p. 171.

⁵⁵ SERRANO MIGALLÓN, *Desarrollo electoral mexicano*, p. 14.

Entonces, habría que abordar primero el concepto de ciudadanía en la Constitución gaditana, ya que a partir de este documento, no obstante haber sido abolido y restituido varias ocasiones, fue que quedó establecido en todas las determinaciones constitucionales subsecuentes —si bien cambiando la denominación de español por mexicano— que la nación española se consideraba como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, además estableció la distinción entre españoles y ciudadanos españoles.

Aquéllos eran todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios españoles y sus hijos; los extranjeros que hubiesen obtenido de las Cortes carta de naturalización; los que sin tenerla llevaran diez años de vecindad en cualquier pueblo de la monarquía; y los libertos desde que hubiesen adquirido su libertad. Los ciudadanos, por su parte, eran aquellos españoles que por ambas líneas trataran su origen dentro de los dominios españoles de ambos hemisferios, estando avecindados en cualquier pueblo de los mismos; los extranjeros naturalizados españoles que hubiesen obtenido de las Cortes carta especial de ciudadano; los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en España, nacidos en territorio español, que no hubiesen salido del mismo sin autorización del gobierno y que al cumplir veintiún años de edad se hubiesen avecindado en el territorio español ejerciendo profesión, oficio o industria útil.⁵⁶

En las posteriores constituciones mexicanas, desde lo estipulado en la Constitución de Apatzingán de 1814, fue sustituido, a veces de manera compleja, el concepto sobre ciudadanía española por el de ciudadanos mexicanos y lo referente a los lazos consanguíneos de ambas líneas. Eliminando además las referencias a los dos hemisferios y a las Cortes. Se añadieron disposiciones como aquella por la cual un individuo adquiría su condición de

⁵⁶ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 61-62.

ciudadano mexicano por los servicios prestados a la nación, es decir, por haber participado, a través de las armas, en el bando que lograba promulgar una carta magna, no obstante no contar con otras características estipuladas en las leyes como saber leer y escribir o contar con cierto ingreso monetario anual.

Regresando a lo estipulado por la Constitución de Cádiz en materia electoral, la elección de diputados a Cortes era indirecta en tercer grado,⁵⁷ para lo cual se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

A partir de aquí, para la descripción del proceso electoral, nos apoyaremos en cuatro fuentes principalmente: fundamentalmente en la obra histórico-jurídica de Eduardo Castellanos Hernández *Formas de gobierno y sistemas electorales en México* (Tres tomos, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, 1996) y en las obras de José Díaz Limón *El cambio político en México a través de sus instituciones y procesos electorales 1810-2010* (Comisión especial conmemorativa del Bicentenario y Centenario del Congreso del Estado de Puebla, 2010), de Victoria Rodríguez Blanco “El régimen electoral de la Constitución de Cádiz; la elección de diputados a Cortes” (Comunicación presentada en el Congreso Internacional de Historia del Derecho de la Universidad Miguel Hernández de Elche, España, 2008) y las distintas leyes en la materia.

En la descripción del proceso electoral estipulado en las leyes, se establecía que en las juntas de parroquia podían participar hasta doscientos ciudadanos, los cuales nombrarían un elector parroquial. Si el número de ciudadanos pasaba de trescientos sin llegar a

⁵⁷ Generalmente se cataloga la elección de diputados a Cortes en lo dispuesto por la Constitución de Cádiz, como de tercer grado toda vez que se elegían tres diferentes cuerpos electorales, sin embargo, Castellanos Hernández le llama de segundo grado quizás en el entendido de que a la elección indirecta en primer grado le correspondería elegir a dos cuerpos y a la de segundo grado elegir a tres cuerpos electorales, esta es una postura académica de referirse o de definir el sistema electoral indirecto, sin embargo, la referencia a los dos grado del enunciado puede ser un error atribuible al autor.

cuatrocientos, se nombraban dos electores; si se excedía de quinientos sin llegar a seiscientos se nombraban tres, y así sucesivamente. Si en la parroquia los ciudadanos no llegaban a doscientos pero eran ciento cincuenta, nombraban a un elector; cuando no llegaban a este número se reunían los ciudadanos de ahí a los de la parroquia inmediata para nombrar al elector o electores que les correspondiera. La junta parroquial elegía a “pluralidad de votos” (mayoría simple⁵⁸) once compromisarios que nombraban al elector parroquial. Igualmente, el número de compromisarios variaba en función del número de ciudadanos y electores parroquiales.

En la Península, islas y posesiones adyacentes, estas juntas se celebraban el primer domingo del mes de diciembre, quince meses antes de la celebración de las Cortes.⁵⁹ Incluso se podría decir, que el sistema indirecto de Cádiz era de cuarto grado⁶⁰ ya que los ciudadanos con derecho a voto primero elegían once compromisarios (o los correspondientes según el número de ciudadanos) los cuales eran los encargados de elegir al o a los electores parroquiales (primer y segundo grado), los cuales asistían a las juntas electorales de partido y posteriormente —una vez elegidos los electores de partido (tercer grado)— a las juntas de Provincia donde se elegían diputados (cuarto grado).

⁵⁸ En procedimiento parlamentario es la mitad más uno de las personas que intervienen en una votación. Se diferencia de la mayoría absoluta en que en ésta es la mitad más uno de los componentes de una colectividad, en tanto en la mayoría simple no se establece por el número de componentes del cuerpo, sino de quienes participan en la votación, bien sea que voten afirmativamente, negativamente, o se abstengan. Mayoría simple no debe confundirse con pluralidad de votos que es el mayor número de votos en un mismo sentido frente al número de votos en sentido opuesto, sin que se tome en cuenta el número de componentes de la colectividad ni el número de votantes. *Diccionario Electoral*, INEP, <http://diccionario.inep.org/M/MAYORIA-SIMPLE.html>, fecha de consulta: 27-08-2012.

⁵⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 76-77.

⁶⁰ Según Antonio Annino “...de hecho, los niveles del voto fueron cuatro, precisamente el doble que en la Francia revolucionaria, donde el ciudadano en las asambleas cantonales votaba a los electores departamentales que escogían a los diputados. Al igual que los constituyentes franceses de 1789, los doceañistas consideraron que el voto indirecto garantizaba una amplia participación, y a la vez la ‘racionalidad’ de la representación, o una ‘depuración’ de la democracia, como hubiera dicho Tocqueville en 1835.” ANNINO, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos”, p. 194.

Las características para ser nombrado elector parroquial eran las siguientes: se requería ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia. Las juntas de parroquia eran generalmente presididas por el jefe político o el alcalde, con la asistencia del cura párroco quien celebraba una misa solemne formulando un discurso que diera cuenta de la coyuntura; concluida la misa se iniciaba la junta —que debía ser pública—, en esta se nombraban dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes.⁶¹

Una vez elegidos, los compromisarios nombrados se retiraban a un sitio distinto del de la junta donde, después de discutirlo entre sí, nombraban al elector o electores de parroquia por mayoría absoluta de votos, dando a conocer a la junta el nombramiento. Posteriormente, el secretario levantaba un acta que era firmada por el presidente y los compromisarios, acta de la cual se entregaba copia firmada por los mismos a la persona o personas elegidas, para hacer constar su nombramiento. Los ciudadanos que habían integrado la junta se trasladaban a la parroquia donde se cantaba un solemne *tedeum*, “llevando al elector o electores entre el presidente, los escrutadores y el secretario”, con lo cual la junta quedaba disuelta siendo nulo cualquier otro asunto en que deseara intervenir. Ningún ciudadano podía evadir las responsabilidades inherentes de estos encargos, ni presentarse con armas a la junta parroquial.⁶²

El mismo sistema se repetía para los demás niveles de la elección, con la diferencia de que las juntas electorales de partido se componían de los electores parroquiales reunidos en la cabecera de cada partido, a fin de nombrar al elector o electores que habrían de participar, en la capital de la provincia, en la elección de los diputados a las Cortes.⁶³ Por su

⁶¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 77.

⁶² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 78.

⁶³ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 78.

parte, las juntas electorales de provincia se componían de los electores de los partidos congregados en la capital, con la finalidad de nombrar a los diputados que les correspondían para asistir a las Cortes.

Estas últimas eran presididas por el jefe político de la capital de la provincia, ante quien los electores “acreditaban su mandato para hacerlo constar en las actas de la junta.”⁶⁴ En reunión de los electores se recibían los informes sobre la calidad de los mismos y sus certificaciones, en donde la junta resolvía en definitiva sin que procediera recurso alguno en contra de tal resolución. Posteriormente era celebrada una misa, al final de la cual nuevamente en sesión pública se interrogaba sobre alguna queja de soborno o cohecho. Enseguida, los electores presentes procedían a la elección del diputado o diputados, para lo cual de uno en uno se acercaban a la mesa donde se hallaban el presidente, el secretario y los escrutadores, escribiéndose en su presencia una lista con el nombre de la persona que cada uno hubiese elegido.⁶⁵

François-Xavier Guerra y otros autores, concuerdan en decir que el proceso que se relata arriba entrañaba en sí varias situaciones que se pueden considerar como vicios si consideramos dichas prácticas en relación a lo que contemporáneamente estamos acostumbrados a ver, por esto es pertinente no caer en el error de utilizar categorías del presente para evaluar acontecimientos del pasado.

[En Cádiz] El voto, pues, no es público, puesto que no es en principio conocido por los otros miembros de la junta electoral; pero tampoco es secreto, porque es conocido por los miembros de la mesa. La libertad está asegurada teóricamente en relación con los otros electores, pero no respecto de la mesa. Esta limitación es importante, puesto

⁶⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 80.

⁶⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 81.

que la mesa, como lo muestran múltiples actas electorales, ejerce una fuerza predominante en la votación. A veces sugiere nombres a los electores perplejos o desorientados; otras, por la presencia en su seno de personajes influyentes, ejerce una presión prácticamente irresistible sobre los electores, o incluso falsifica los resultados al contabilizar nombres diferentes de los que han sido pronunciados.⁶⁶

Uno de los aspectos que hay que destacar como antecedente de todos los procesos que permearon al sistema político mexicano y en especial al sistema electoral adoptado por México a partir de estas fechas, era el sistema de autocalificación de la elección. Este sistema, en el cual en la primera junta (preparatoria) los diputados presentaban sus poderes (las boletas que los acreditaban como representantes electos que fueron emitidas por la junta electoral de Provincia o de Departamento según el momento de nuestra historia) y la ley estipulaba que debían ser nombrados por pluralidad de votos dos comisiones para examinar los poderes de cada uno de los diputados, es decir, los propios involucrados eran juez y parte. En la segunda junta a celebrarse el veinte de febrero del año electoral, las comisiones rendían su informe sobre la legitimidad de los poderes, habiendo tenido presentes las copias de las actas de las elecciones provinciales.⁶⁷

Este procedimiento de autocalificación de la elección de los miembros de la asamblea, que posteriormente se superpuso en la calificación de las elecciones presidenciales o de gobernadores de los estados, podría ser considerado como el antecedente de los colegios electorales de las cámaras legislativas en nuestro país, institución vigente hasta la elección federal de 1991. Lo cual nos lleva a preguntarnos si podríamos considerar esta forma rudimentaria de agrupación política-electoral como la primera institución electoral mexicana.

⁶⁶ GUERRA, “El soberano y su reino”, p. 50.

⁶⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 69.

Aún más, según Castellanos Hernández, se puede tener como antecedente de lo que hoy día conocemos como Comisión Permanente del Congreso de la Unión, al procedimiento que en la Constitución de Cádiz disponía que debían de trasladarse los poderes de la diputación permanente a la legislatura entrante, en tanto que:

El veinticinco de febrero se llevaba a cabo la última junta preparatoria —previamente deberían haberse resuelto “a pluralidad de votos” las dudas surgidas sobre “la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados”— en la que se hacía “por todos los diputados, poniendo la mano sobre los santos evangelios”, el juramento correspondiente. En seguida, “por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos”, los mismos diputados elegían un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios”, con lo que quedaban formadas las Cortes y cesaban en todas sus funciones la diputación permanente. No omitimos mencionar que esta figura constituye también un antecedente de la Comisión Permanente del Congreso de nuestra Unión Federal, vigente en nuestros días.⁶⁸

Una vez descrito, en términos generales, lo referente a cómo se desarrollaban los procesos electorales en las determinaciones de la constitución gaditana, intentaremos desarrollar la idea que delinea este apartado y la cual tiene que ver con el legado de dicha carta en los posteriores sistemas electorales mexicanos.

1.2.2 Las Constitución de 1824: Independencia y sistema electoral

En términos generales, la Constitución de Apatzingán podría ser considerada como

⁶⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 70.

...una imitación extralógica de la Constitución de Cádiz la cual dedica también numerosos artículos a dicha materia representativa [elecciones y forma de gobierno], [...] se trató de afirmar el concepto de soberanía popular materializada a través de sus representantes los diputados y la forma de su elección. Podríamos decir, entonces, que se siguió el modelo de la Constitución de Cádiz coincidiendo en la prioridad asignada a las instituciones y procedimientos electorales. Por razones distintas, ciertamente, en Cádiz se intentaba la unidad de un imperio en fragmentación, en Apatzingán se trataba de construir una nueva nación, pero la vía era la misma: congrega y da sentido a la voluntad colectiva por medio de sus representantes electos. En Cádiz se propuso una monarquía parlamentaria: en Apatzingán se anunciaba una república popular.⁶⁹

Debemos considerar esta Constitución, que nunca entró en vigor, como un vínculo entre las disposiciones constitucionales implantadas desde España a México y el posterior proceso liberal mexicano en el cual se comenzó a desarrollar una labor legislativa propia que fue correspondiente con las necesidades nacionales en demérito de los intereses externos. Por ello, la Constitución de 1824 retoma mucho de lo propuesto por los constituyentes de Chilpancingo y Apatzingán.

Promulgada el 4 de octubre de 1824, esta carta magna puede ser considerada como un complemento y un desarrollo ulterior del Acta Constitutiva de la Federación o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824.⁷⁰

En 1824 no existe el padrón electoral. La forma de elección era, en la primera fase, universal, uninominal y mayoritariamente simple; en tanto que en la segunda y tercera, el voto era secreto y la elección por mayoría absoluta de votos y a dos vueltas.⁷¹ El proceso

⁶⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 108.

⁷⁰ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 42.

⁷¹ Luis Javier Garrido, en la primera parte de su estudio sobre la historia del PRI en el siglo XX, nos aclara que “La Constitución de 1824 autorizaba por ejemplo a las entidades de la federación a legislar en materia electoral y la mayoría de los estados adoptaron entonces un sistema de elección indirecta.” GARRIDO, *El partido de la revolución institucionalizada*, p. 26.

electoral estaba bajo la responsabilidad de los poderes locales.⁷² De hecho, el sistema electoral mexicano funcionaba en tanto que las elites políticas regionales se fueron articulando en función de las atribuciones que las leyes constitucionales les conferían, atribuciones que se fueron enriqueciendo a raíz de leyes estatales que comenzaron a legislarse, sin embargo, cabe hacer notar que los caudillos y caciques quizás primaron, políticamente hablando, en el ámbito local, lo cual implicaría pensar en que una figura fuerte, de poder y carismática, caciquil, se erigiría a la cabeza del ejecutivo nacional, lo cual no sucedió. A este respecto Luis Medina Peña nos dice que:

A aquellos que quieren caracterizar la primera mitad del siglo XIX como época de caudillos y caciques para denotar indirectamente el presidencialismo del XX, suponiéndole al país una inevitable vocación carlyliana por los héroes y los grandes hombres, hay que decirles que los números los contradicen. La primera mitad del siglo XIX mexicano no fue presidencialista, pues los parlamentos denotan mayor estabilidad y, sobre todo, continuidad, para no hablar de predominio sobre el ejecutivo. [...] el caudillismo y la dictadura son precarios, pues, cuando se presentan, son soluciones transitorias, ya que los caudillos no llegan a predominar a la larga sobre el soberanismo congresional [del Congreso]. De hecho, los caudillos (Santa Anna, sobre todo) lo único que hacen es aprovechar el fraccionamiento y la fluidez ideológica de las elites políticas de provincia que se expresan en los congresos, para acceder al poder ejecutivo, pero son incapaces de contrarrestar la reacción que en esas elites provocan con sus acciones.⁷³

Aninno complementa esta postura historiográfica argumentando que dentro de la llamada nueva historia política sobre el siglo XIX mexicano:

⁷² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 417.

⁷³ MEDINA PEÑA, *Invención del sistema político mexicano*, pp. 36-37.

No se trata de minimizar el papel de estos actores pero lo que sí se cuestiona es hasta qué punto fueron los caudillos y los caciques los modelos más importantes de acción política en el siglo XIX. Después de todo, esta Leyenda Negra electoral surgió de una visión de Carlyle que veía a estos personajes como los verdaderos forjadores de los destinos nacionales.⁷⁴

De tal suerte que, un organismo electoral de carácter federal habrá de aparecer hasta bien entrado el siglo XX cuando comenzó a existir un ejecutivo fuerte. En 1946, la Ley Electoral del 7 de enero dejará bajo la responsabilidad del gobierno federal la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral. Se crearán para ese entonces, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral —antecedente del Instituto Nacional Electoral actual—, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral.⁷⁵

Regresando a 1824, en relación con las instituciones electorales y el sistema de gobierno, el sistema electoral en la Constitución de 1824 dispuso que la Cámara de Diputados fuera compuesta por diputados electos cada dos años, sobre la base de un diputado “por cada ochenta mil almas” o fracción que pasara de cuarenta mil,⁷⁶ en el entendido que los estados que no tuviesen esta población podrían elegir un diputado. En cada estado se elegía un diputado suplente por cada tres propietarios, o por fracción que llegase a dos. Los estados con menos de tres propietarios podían elegir un suplente. Los territorios con más de cuarenta mil habitantes podían nombrar un diputado propietario y un suplente.⁷⁷

El nombramiento de los diputados debería llevarse a cabo el primer domingo de octubre próximo, anterior a su renovación, mediante elección indirecta. Las cualidades de los

⁷⁴ ANNINO, “Introducción”, p. 8.

⁷⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 417.

⁷⁶ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 43.

⁷⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 131.

electores serían prescritas constitucionalmente por las legislaturas de los estados, las que también reglamentarían las elecciones conforme a los principios establecidos en las Constitución.

Concluida la elección de diputados, los presidentes de las juntas electorales enviarían al presidente del consejo de gobierno —precedidas de un informe— las actas de elección “en pliego certificado e informando a los elegidos su nombramiento mediante un oficio que posteriormente les serviría de credencial.”⁷⁸ La Constitución estableció de manera general que el trámite que el presidente del consejo de gobierno debería dar a los informes de las actas de elección, debería quedar establecido en el reglamento del consejo.⁷⁹

El supremo poder ejecutivo de la federación quedó depositado en un solo individuo al que se denominó presidente de los Estados Unidos Mexicanos; había también un vicepresidente para suplirlo, en caso de imposibilidad física o moral. Para ser presidente o vicepresidente era requisito ser ciudadano mexicano por nacimiento, de treinta y cinco años de edad en el momento de la elección, y residente en el país. Ambos duraban en su cargo cuatro años y el presidente sólo podría ser reelecto al cuarto año de haber cesado en sus funciones.⁸⁰

El día 1 de septiembre del año anterior a aquel en que el nuevo presidente debería entrar en funciones, la legislatura de cada estado elegía por mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no sería vecino del estado que elige. Concluida la votación, el testimonio del acta de la elección era remitido al presidente del consejo de gobierno, el que le daba el curso previsto en el reglamento del consejo. El 6 de enero siguiente

⁷⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 131.

⁷⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 132.

⁸⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 133.

se deberían abrir y leer, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios o informes de la elección si se hubiesen recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.⁸¹

Concluida la lectura de los testimonios, los senadores se retiraban y una comisión de la Cámara de Diputados, compuesta de uno por cada estado, hacía la revisión y daba cuenta del resultado. Enseguida la Cámara procedía a calificar las elecciones y a la enumeración (cómputo) de los votos. La persona que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era presidente. Si dos tuviesen dicha mayoría, era presidente el que tuviera más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate, la Cámara de Diputados elegía a uno para presidente y al otro para vicepresidente.⁸²

En este sentido, podemos destacar que, durante dicho periodo, el sistema electoral respondió de mejor manera al establecimiento de un régimen democrático como el que se aspiraba en el siglo xix y el cual a su vez estaba influenciado por las tradiciones representativas de carácter federal de las constituciones tanto estadounidense como francesa.⁸³

Así, la Constitución de 1824 contó además con las siguientes adhesiones en términos de reglamentación y administración electoral:

- a) Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y nombramientos de diputados (11 de abril de 1826)

⁸¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 133.

⁸² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 133-134.

⁸³ Más adelante tomaremos en cuenta las disposiciones en esta materia dentro del lapso centralista y sus respectivas legislaciones, baste señalar que los objetivos de este trabajo tienen la finalidad de analizar a las instituciones electorales y su papel como jugadores activos en el largo proceso que dio como resultado la democracia que hoy día tenemos, sin discusión de la calidad de esta; y por ello nos referimos con mayor atención a las disposiciones constitucionales en materia electoral de los regímenes federales.

- b) Reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República (12 de julio de 1830)
- c) Circular relativa al Padrón para Elección de Diputados y de Prevenciones en Cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo, y Acerca de la Educación de los Juventud (8 de agosto de 1834)
- d) Ley sobre elecciones de diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las juntas departamentales (30 de noviembre de 1836)
- e) Convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso General, e individuos de las juntas departamentales (24 de diciembre de 1836)⁸⁴

Una vez más vemos cómo, a través de las leyes, algunas de las formas de ejercer los derechos políticos y las prácticas electorales de los ciudadanos fueron adquiriendo un asidero legal expresado fundamentalmente en las instituciones creadas o modificadas para cumplir tales efectos.

Como se aprecia en este recuento de la normatividad y regulación de las instituciones y los procedimientos electorales dentro de las constituciones, resulta evidente que se va delineando un conjunto de valores, símbolos, creencias y costumbres de la cultura política mexicana. Cuestión no menor si tenemos en cuenta que a partir del siglo XVI, la normatividad —en todos sentidos— fue impuesta desde el exterior. Sin embargo, lo que resulta más notable resaltar, es que en todos estos ordenamientos predominó el carácter descentralizado de los procesos electorales toda vez que la organización recayó en las autoridades municipales. Recordemos que el ayuntamiento constitucional es una institución administrativa que se

⁸⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 137.

estableció con Cádiz. Para el México independiente, el ayuntamiento supuso un problema relativo a la soberanía nacional, ya que la inestabilidad política de la época fue en gran medida provocada por el respaldo que tanto caudillos como facciones políticas, encontraron en los pueblos que conformaban un determinado ayuntamiento, construyendo, a través de este respaldo, cotos de poder que configuraron una suerte de “fractura permanente entre el estado y el municipio que acompañó todo el largo proceso de construcción del estado nacional mexicano, hasta bien entrado el siglo xx”,⁸⁵ en este sentido, todo lo relacionado con las elecciones, la organización y el control de ellas no hacía sino exacerbar la fractura que menciona Annino.

1.2.3 Las Siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y Reformas de 1847: del centralismo al restablecimiento del federalismo

Durante más o menos once años, de 1835 a 1846, y como consecuencia de las pugnas por el acceso al poder entre los integrantes de dos posturas ideológicas bien diferenciadas: los liberales y los conservadores, en donde estos últimos resultaron triunfantes, en México se instauró un régimen político unitario de carácter centralista. Estos regímenes se caracterizan por instaurar un sólo centro de poder que ejerce y extiende su operación sobre todo el territorio del Estado.

En este sentido, las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835 y Las Siete Leyes emanadas de estas (promulgadas el 30 de diciembre de 1836), establecieron un sistema

⁸⁵ ANNINO, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos”, p. 178.

gubernativo republicano, representativo popular, con un supremo poder nacional el cual estaría dividido en legislativo, ejecutivo y judicial.

En síntesis, las Siete Leyes hacían referencia a los siguientes temas:

- 1) Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República;
- 2) Organización de un supremo poder conservador;
- 3) Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice en relación a la formación de las leyes;
- 4) Organización del Supremo Poder Ejecutivo;
- 5) Del Poder Judicial de la República Mexicana;
- 6) División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, y
- 7) Variaciones de las leyes constitucionales.⁸⁶

En lo relativo a la cuestión electoral, Las Siete Leyes establecieron los departamentos, que estaban divididos en distritos y estos a su vez en partidos como demarcaciones administrativo-electorales. El Supremo Poder Conservador quedó depositado en cinco individuos, los cuales debían haber fungido con anterioridad como senador, diputado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia o como presidente o vicepresidente de la República. El poder legislativo quedó dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores; los diputados eran elegidos a razón de uno por cada ciento cincuenta mil habitantes o por fracción de ochenta mil y la cámara de Senadores se componía de veinticuatro individuos, uno por cada Departamento. El Supremo Poder Ejecutivo recaía en

⁸⁶ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 190.

un individuo denominado Presidente de la República con una duración de ocho años. El gobierno del Interior o de los Departamentos quedó a cargo de la figura de los gobernadores sujetos al gobierno general, tratando de sopesar con ello la relativa anarquía política que supuso la federalización propuesta en el anterior texto constitucional.⁸⁷

La elección del presidente de la República era realizada, en conjunto, por una Junta de Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada una de estas instancias presentaba una terna de individuos turnándola a la Cámara de Diputados la cual hacía la depuración para escoger a sólo tres individuos del total de las propuestas para finalmente remitirlas a las juntas departamentales y decidir. Las juntas departamentales, a su vez, estaban conformadas por siete individuos, elegidos por los electores resultantes de los comicios primarios.

En términos generales, los procesos electorales, cuando los hubo en este período, se celebraron en tres niveles a través de la figura de las juntas primarias, secundarias y de departamento, en donde el criterio censitario permeó todo lo relacionado con el voto pasivo y activo de los ciudadanos ya que eran considerados ciudadanos mexicanos aquellos nacidos en el territorio de la República de padre mexicano por nacimiento o por naturalización (Art. 1, párrafo 1º) y que contaran con una renta anual de por lo menos cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario o de industria o trabajo personal, honesto y útil a la sociedad (Art. 7, párrafo 1º).⁸⁸

En estas disposiciones, la base de la representación nacional siguió siendo la población. Para el 10 de diciembre de 1841, la convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente, dispuso que se podía nombrar un diputado por cada setenta mil almas y

⁸⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 195.

⁸⁸ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 116.

fracción que excediera de treinta y cinco mil, para este entonces se contó con un censo elaborado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el cual estableció cifras oficiales sobre la distribución de la población en los veinticuatro departamentos, que en aquel entonces eran: México, Jalisco, Puebla, Yucatán, Guanajuato, Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Veracruz, Durango, Chihuahua, Sinaloa, Chiapas, Sonora, Querétaro, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Aguascalientes, Tabasco, Nuevo México, California y Texas; dando como resultado un total 7 044 140 almas,⁸⁹ es decir, alrededor de 100 diputados.

La elección para diputados era la única de carácter popular y, para facilitar la “ordenada libertad”, los ayuntamientos fueron divididos en secciones electorales de quinientas almas. El padrón electoral nuevamente fue comisionado a vecinos de las mismas secciones y en los mismos debería anotarse el número de la sección, calle, número y seña de la casa, nombre del ciudadano y dejar especificado si éste sabía o no escribir. Las juntas primarias se instalarían en cada sección electoral. Los ciudadanos con derecho a voto, a los cuales previamente se les habría entregado una boleta, escribían en ella el nombre del elector y ésta era depositada en el buzón del arca dispuesta para recibir la votación.⁹⁰ Una vez verificada la elección de electores primarios, se extendían las respectivas constancias a quienes resultaban electos. Las juntas secundarias o de partido eran conformadas por los electores primarios reunidos en las cabeceras de los partidos, en donde, por cada veinte electores primarios se elegiría uno secundario los cuales, reunidos posteriormente en las capitales de departamento conformarían las juntas de departamento donde finalmente serían elegidos los diputados. Las juntas de departamento, se estipulaba, serían presididas por el gobernador del mismo hasta que de los integrantes de la misma junta eligiesen, de entre ellos

⁸⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 197-198.

⁹⁰ Aparece por primera vez en la historia de nuestro país la urna electoral.

mismos, un presidente, dos escrutadores y un secretario.⁹¹ En última instancia, la elección de diputados se llevaba a cabo de la siguiente manera:

En el día señalado para la elección, juntos los electores sin preferencia de asientos, a puerta abierta, hará el presidente la pregunta sobre queja alguna y se observarán las disposiciones correspondientes. En seguida los electores nombrarán por cédulas que depositarán en ánforas, primero los diputados propietarios y en seguida los suplentes. El presidente, secretario y escrutadores serán los últimos que votarán.

Concluida cada votación, los escrutadores con el presidente y secretario, harán el escrutinio de los votos y se publicará como electo aquel que haya reunido la mitad y uno más. Si ninguno se hallare con la pluralidad absoluta, se hará segunda votación sobre los dos que hayan reunido mayor número y quedará elegido el que obtenga la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte y concluida la elección se publicará por el presidente.⁹²

Hasta aquí lo que respecta a la materia electoral en las Siete Leyes. Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843, sancionadas por Santa Anna el 14 de junio, introdujeron una variable que fue denunciada por los liberales como elitista: en esencia se mantenía la estructura republicana estipulada en las Siete Leyes, con la división de poderes, la división política y las calidades para ser considerado ciudadano mexicano, pero con la salvedad de que aparte de las arriba señaladas se adicionó el señalamiento de que a partir de 1850, se requeriría además de la capacidad de poder leer y escribir.

Para ser elector primario, es decir, lo respectivo al escalón más popular en los cargos de elección, se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; no estar imposibilitado de derecho para desempeñar las obligaciones inherentes a la ciudadanía; ser mayor de

⁹¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 199-204.

⁹² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 205.

veintiún años, vecino y residente en la municipalidad (o demarcación electoral), y no ejercer en ella jurisdicción.⁹³

El poder legislativo quedó depositado en dos cámaras, la de diputados y senadores. La Cámara de Diputados quedó compuesta por diputados elegidos por los departamentos: uno por cada setenta mil habitantes (la mitad que en las Siete Leyes), para ser diputado se requerían tener las calidades ya mencionadas más contar con una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral. La Cámara se renovaría por mitad cada dos años. Por su parte, la Cámara de Senadores quedó conformada por setenta y tres ciudadanos, dos tercios de ella elegidos por los departamentos y los demás por las Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Para poder ser senador era requisito ser mayor de treinta y cinco años con una renta anual *notoria* o sueldo que no bajara de dos mil pesos, el Senado se renovaría por tercios cada dos años.⁹⁴

El Supremo Poder Ejecutivo residió en un magistrado que se denominó Presidente de la República, con un mandato de cinco años (tres años menos que lo sancionado en las Siete Leyes), se requería ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años, residir en el territorio de la República al tiempo de la elección y pertenecer al estado secular. Su elección era indirecta por las dos cámaras del poder legislativo, a partir de los candidatos propuestos por las asambleas departamentales. El despacho de todos los negocios del gobierno estaba a cargo de cuatro ministerios: Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda y, Guerra y Marina. Finalmente, en los departamentos, existía una asamblea departamental compuesta por vocales no mayor a once ni menor de siete

⁹³ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, pp. 191-192.

⁹⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 209-210.

individuos, puestos en su cargo a *juicio* por la primera vez, tenían bajo su responsabilidad la obligación de generar las estadísticas socio-demográficas y electorales o de toda índole relativas al respectivo departamento. En cada departamento habría un gobernador nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, con duración de cinco años en su cargo. Como gobernador, se tenía como atribución presentar ternas al Presidente de la República con acuerdo de las asambleas departamentales para el nombramiento de magistrados superiores y presidir la asamblea departamental.⁹⁵

Resulta claro en estas disposiciones, que primó para los ideólogos de este sistema una caracterización del sistema electoral bastante restrictivo en lo respectivo al voto popular, pues como nos dice Medina Peña predominó el criterio de que la ignorancia generalizada del pueblo obligaba a la cautela en la implantación del voto directo,⁹⁶ un legado que las élites de ese periodo dejaron y que está presente, como veremos, en el Acta de Reformas de 1847, que restauró el federalismo al darle vigencia nuevamente a la Constitución de 1824, y en la Constitución de 1857 como veremos más adelante.

Así, el Acta de Reformas del 47 sancionó, no sólo la restauración de la federación sino que, de la mano de los planteamiento de Mariano Otero, adelantó el derecho de los ciudadanos para votar en todas las elecciones populares adoptándose la elección directa, ya que, como denunciaba el mismo Otero,

Por un vicio de nuestras leyes, las elecciones primarias, ora sean tan tumultuosas como cuando sin exigir ningún previo requisito se admiten todos los votos, y votos que la multitud repite cuantas veces quiere para asegurar el triunfo, ora sean más ordenadas por medio de la previa expedición de las boletas, siempre se verifican sin

⁹⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 211-212.

⁹⁶ MEDINA PEÑA, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, p. 8.

que los ciudadanos se reúnan en cuerpo, y sólo a simple mayoría respectiva de votos. Pasando después estas elecciones por otros dos grados [...] tenemos de esta manera, y sin tomar en cuenta las causas morales que tan poderosamente contribuyen a producir muy malos resultados, que nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado...⁹⁷

La ciudadanía se adquiriría a partir de los veinte años de edad y quedaba establecida la elección de un diputado por cada cincuenta mil habitantes, se requerían veinticinco años de edad para poder ser diputado y se aumentó el número de senadores para que quedara igual al número de estados de la federación.⁹⁸

Finalmente, para cumplir y hacer cumplir con las disposiciones arriba señaladas, se expidió una Ley sobre Elecciones con fecha del 3 de junio de 1847 complementada posteriormente con las Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores del 13 de abril de 1850. A pesar de la vanguardia que representaron los postulados de Otero en materia electoral, estas nuevas disposiciones mantuvieron en mucho la ya larga tradición electoral configurada en torno a la carta gaditana pues, *grosso modo*, mantenían la descentralización en materia electoral, la elaboración del padrón electoral en cada sección y la entrega de boletas para votar, siguió siendo comisionada a personas nombradas por la autoridad local además de mantenerse el sistema de elección indirecta.⁹⁹

⁹⁷ *Voto particular de Mariano Otero* (exposición de motivos), citado en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 215; SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, p. 221, citado en DÍAS LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 190.

⁹⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 213-217.

⁹⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 217-225.

1.2.4 La Constitución de 1857

Durante el período de vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857,¹⁰⁰ nuestro país experimentó numerosos eventos históricos en gran medida determinantes dentro de la vida nacional como la Intervención Francesa, la restauración de la República, el Porfiriato y la Revolución. Esta carta fue jurada el 5 de febrero de 1857 y en el espíritu de tal disposición constitucional debemos resaltar la labor legislativa de nombres tales como Ponciano Arriaga, León Guzmán, Francisco Zarco, Santos Degollado y Vicente Riva Palacio entre otros.¹⁰¹ Fue una constitución que se desmarcó ideológicamente de su predecesora de 1824 pues, como nos señala Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*

...la constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, congreso unicameral y dos períodos de sesiones. En 1857, el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontró en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824.¹⁰²

En esta Constitución se estableció la elección indirecta en primer grado¹⁰³ de los diputados, Presidente y ministros de la Corte, la cual fue regulada por la Ley Orgánica Electoral del 12

¹⁰⁰ Sesenta años de vigencia, de 1857 a 1917.

¹⁰¹ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 223.

¹⁰² CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, p. 43.

¹⁰³ Las elecciones se llevarían a cabo a través de dos cuerpos electorales, primero se llevarían a cabo las elecciones primarias y posteriormente las elecciones de Distrito, toda vez que la configuración de la geografía electoral fue modificada eliminando el tradicional procedimiento de elecciones de parroquia, partido y provincia, estipulado en Cádiz o el de elecciones primarias, secundarias y de departamento sancionadas en la Constitución de 1824.

de febrero de 1857. En esta carta, se estableció que el Congreso de la Unión fuera unicameral,¹⁰⁴ pues el Senado sería restaurado hasta el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876).¹⁰⁵ Legado del Plan de Ayutla y del Plan de Acapulco, esta constitución ha recibido gran tratamiento en la historiografía mexicana encontrando dos posturas críticas respecto de su contenido y nivel de correspondencia con la realidad mexicana de la época en la que fue puesta en vigor, así por ejemplo Daniel Cosío Villegas en *La Constitución de 1857 y sus críticos*, sostiene que se tiende a considerar que fracasó en su intento por establecer la forma democrática, popular y representativa que imaginó como adecuada para el país, debido en gran medida a que el texto “naufragó” durante el régimen personal y autocrático de Porfirio Díaz.¹⁰⁶ Por otro lado, existe la postura que se sustenta en la premisa de que el texto constitucional de 1857 no se ancló en la realidad y soslayó las grandes reformas que el país requería, el mayor crítico de dicho texto, Justo Sierra, decía que

La Constitución de 57 fue la obra de “un grupo de lectores de libros europeos” que se dieron “símbolos de fe humanitaria, profundamente sonoros y huecos”, en lugar de un “poder central vigoroso” y de un conjunto de “intereses y derechos sólidamente garantizados”. El liberalismo que la dictó se pagaba más de “un periodo rotundo que de una de esas llanas y positivas verdades con las cuales se tropieza uno a cada instante por andar mirando el cielo”. La Constitución de 57 fue “una generosa utopía liberal”, tachonada de principios, sueños y teorías; pero pasar de ese “bello poema” a la realidad mexicana es “como bajar del cielo a la tierra”. En otras ocasiones la Constitución proclama principios que son “vanas palabras hinchadas por el humo de la declamación y el sofisma desvergonzado”.¹⁰⁷

¹⁰⁴ PATIÑO CAMARENA, *Derecho electoral mexicano*, p. 125.

¹⁰⁵ TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México*, p. 241.

¹⁰⁶ COSÍO VILLEGAS, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, p. 10.

¹⁰⁷ Citado en COSÍO VILLEGAS, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, p. 38.

Pero sin duda, no puede dejarse de reconocer que la reunión del Congreso Constituyente de 1856, fue un importante acontecimiento histórico nacional; tampoco cabe duda de que la Constitución de 1857 representó una escala destacada dentro de las legislaciones constitucionales a nivel latinoamericano.

En lo correspondiente a las calidades sobre ciudadanía y derechos políticos, es decir, las calidades correspondientes al derecho de voto activo y pasivo, la Constitución de 1857 disponía que eran “ciudadanos de la República todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: haber cumplido dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son, y tener un modo honesto de vivir.”¹⁰⁸ Además dejaba establecido que era “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹⁰⁹

El poder legislativo fue depositado en una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesta de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Se nombraría un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pasara de veinte mil y el territorio que no alcanzara este mínimo de población, nombraría sin embargo un diputado. Por cada diputado propietario se nombraba un suplente. El Congreso tenía como atribuciones calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que ocurriesen sobre ellas.¹¹⁰

¹⁰⁸ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, Art. 34, Frac. I y II.

¹⁰⁹ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, Título II, Sección I, Art. 40.

¹¹⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 232-233.

Una de las novedades instituidas en este ordenamiento constitucional fue la creación de nuevas demarcaciones administrativo-electorales, el distrito electoral para ser más específico. Sin embargo, no es de menor importancia mencionar que existieron algunas otras novedades más con respecto de las anteriores leyes y disposiciones electorales que se desarrollarán adelante, por ejemplo, para ser elegido Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se dispuso, como ya se mencionó, que la elección fuera indirecta en primer grado, a segunda vuelta y en escrutinio secreto¹¹¹ (también para diputados). Para ser presidente se requería además:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos;
- b) De treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- c) No pertenecer al estado eclesiástico, y
- d) Residir en el país al tiempo de verificarse la elección.¹¹²

De tal manera que, con objeto de dar cumplimiento al contenido de los artículos 55, 76 y 92 de la propia Constitución de 1857, el día 12 de febrero de 1857, se expidió la Ley Orgánica Electoral para todo lo conducente con la materia electoral. En dicha ley se señalaba que “La República Mexicana se dividirá en circunscripciones electorales, mismas que eran responsabilidad de los Gobernadores de los estados, el del Distrito Federal y a los jefes políticos de los territorios, llevarla a cabo.”¹¹³ Destacando que en su artículo tercero se

¹¹¹ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, Arts. 55 y 76.

¹¹² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 233.

¹¹³ *Ley Orgánica Electoral del 12 febrero de 1857*, Art. 1.

mantenía el empadronamiento de los electores y la expedición de boletas electorales como responsabilidad exclusiva de los ayuntamientos.

A los gobernadores de los estados, el Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios también les correspondía dividir las demarcaciones de su respectivo mando en distritos electorales numerados, los cuales debían contar con cuarenta mil habitantes designando como centro de cada demarcación el lugar o sitio que a su juicio fuere más cómodo, para la concurrencia de los electores que se nombrarían más adelante. La fracción de más de veinte mil habitantes formaría también un distrito electoral, designándosele una respectiva cabecera.¹¹⁴

Una vez publicadas por los gobernadores y jefes políticos la circunscripción que comprenderían cada distrito electoral, los ayuntamientos respectivos debían proceder a dividir sus municipios en secciones, adjudicándole un número a cada una de ellas, de quinientos habitantes de todo sexo y edad para que de ahí se eligiera un elector por cada una. Además se disponía que la fracción de doscientos cincuenta y uno o más nombrara también un elector; finalmente, las fracciones menores a dicho número se agregarían a la sección más inmediata.¹¹⁵

En lo que respecta a los procedimientos que regularían el levantamiento del padrón electoral, la dicha ley señalaba que:

Los ayuntamientos comisionarán una persona para cada una de las divisiones de su municipalidad, que empadrene a los ciudadanos que tengan derecho a votar y que les expida las boletas que les hayan de servir de credencial. Dichas boletas deberán estar en poder de los ciudadanos por lo menos tres días antes del día de la elección; al

¹¹⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 234.

¹¹⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 234.

reverso de ellas pondrán el nombre del ciudadano a quien den su voto, firmando al calce los que supieren hacerlo.¹¹⁶

Con anticipación de ocho días, los empadronadores fijarían las listas de los ciudadanos a quienes juzguen, bajo criterios discrecionales, con derecho a votar, colocando dichas listas en el paraje más público de la respectiva sección. Los ciudadanos que no aparecieran en el registro publicado podían reclamar al propio empadronador, ante cuya negativa o falta de atención debieran entonces dirigir su queja a la mesa encargada de recibir la votación el día en que esta se llevara a cabo, la que daría una resolución final.¹¹⁷

En lo que respecta al procedimiento electoral como tal, el artículo noveno de la Ley Orgánica Electoral de 1857, señalaba que a las nueve de la mañana del día de la elección, reunidos siete ciudadanos por lo menos, en el sitio que se hubiese designado y bajo la presidencia de la persona comisionada por el Ayuntamiento solamente para instalar la mesa, se procedería a nombrar de entre los presentes a los que previamente se les hubiese entregado boleta electoral, un presidente, dos escrutadores y dos secretarios que desde ese momento comenzarían a funcionar.¹¹⁸

Para ser elector se requería estar en ejercicio de los derechos de la ciudadanía mexicana; residir en la sección que hacía el nombramiento; pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdicción de ninguna clase en la misma sección. Después de la computación de los votos y la formación de las listas de escrutinio una vez concluida la votación, se nombraría elector a quien tuviera mayoría. Pero si dos o más individuos tenían igual número de votos “se pondrán sus nombres en cedulillas dentro de una ánfora, y después

¹¹⁶ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 234.

¹¹⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 235.

¹¹⁸ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 229.

que uno de los secretarios las mueva en todas direcciones, el otro secretario sacará una, la pondrá en manos del presidente, y éste leerá en voz alta el nombre contenido en ella, declarándolo electo”.¹¹⁹

Los expedientes de las elecciones formados con las boletas, listas de escrutinio y primeras copias de las actas, se enviaban a las juntas electorales de distrito, por conducto de los presidentes de los ayuntamientos, quedando en poder de los de las mesas las segundas copias de las actas para el caso de extravío de las primeras.

Como se aprecia, se eliminaba uno de los niveles en cuanto al sistema de elección indirecta. En una primera instancia se elegían los electores de partido, estos eran elegidos por los ciudadanos con derecho a voto como arriba se mencionó, los respectivos distritos por los cuales eran elegidos les expedían las credenciales que los acreditaban como tal ante la Junta Electoral de Distrito, dicha junta correspondería al segundo y último nivel de la elección, ya que de ellas saldrían elegidos diputados para la legislatura y el mismo procedimiento se repetía para la elección de Presidente con la salvedad de que los electores de distrito votaban por una terna de aspirantes previamente elaborada por el Congreso de la Unión.

Las Juntas Electorales de Distrito se componían de los electores de las secciones y debían congregarse en las cabeceras de los distritos electorales respectivos, éstas nombrarían de entre sus miembros, mediante escrutinio secreto y por cédulas, un presidente, dos escrutadores y un secretario; eran presididas por la primera autoridad política local sólo para el nombramiento de la mesa y no podía declararse instalada, ni funcionar, sino al contar con la mayoría absoluta del número de electores nombrados en todo el distrito.¹²⁰ En este sentido, los procesos electorales regulados bajo la Constitución de 1857, se dividían en tres grandes

¹¹⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 235-236.

¹²⁰ *Ley Orgánica Electoral del 12 febrero de 1857*, Art. 22.

subsistemas, es decir, se elegía el cuerpo representativo de los intereses ciudadanos materializado en el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo; a la persona en que recaía el Poder Ejecutivo, el Presidente y a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, el Poder Judicial. Cabe destacar que esta constitución, una vez restaurado el senado, le brindaba atribuciones considerables al legislativo como contrapeso efectivo del ejecutivo, esta fue una característica que la colocó como una constitución democrática de avanzada para su tiempo, sin embargo, como ya vimos, a pesar de ello, los vacíos legales que dejó y el aprovechamiento de los subterfugios legales por parte de caudillos, posibilitó que durante su período de vigencia estallaran conflictos relacionados con el acceso al poder, los cuales entrañaban en su seno discusiones relativas a la reelección presidencial y a los dispositivos de traspaso de poder, todos ellos relacionados íntimamente con el papel de las instituciones electorales y las elecciones.

Volviendo a los lineamientos que sancionaron los procesos electorales a partir de 1857 y hasta 1917, para la elección de diputados se dispuso que cada junta electoral de distrito nombrara un diputado propietario y un suplente a través de escrutinio secreto y por medio de cédulas, por mayoría absoluta de votos de los electores presentes; y si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, debía ser repetida la elección (segunda vuelta) entre los dos que obtuvieron más números, quedando electo el que obtuviese finalmente la mayoría.¹²¹ Los presidentes de las juntas electorales de distrito publicaban los nombres de los diputados electos, y los avisos se fijaban en los parajes públicos que la tradición dictara. Los gobernadores y jefes políticos estaban obligados por la ley a hacer lo mismo con las listas de las elecciones realizadas en toda su demarcación, cuidando de que se

¹²¹ *Ley Orgánica Electoral del 12 febrero de 1857*, Art. 33.

insertaran en los periódicos y que en ellas se anotara el número del distrito electoral a que correspondía cada diputado.¹²² Las mismas juntas electorales de distrito votaban para Presidente de la República y para presidente y ministros de la Suprema Corte de Justicia.¹²³ Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se reunía nuevamente para que los electores nombraran, por escrutinio secreto y mediante cédulas, a una persona para Presidente de la República. A continuación y en el mismo día se procedería a nombrar presidente para la Suprema Corte de Justicia de conformidad con el mismo procedimiento.

Descrito lo anterior, se estipulaba en dichos ordenamientos que el Congreso de la Unión se erigiría en colegio electoral todas las veces que hubiere elección de presidente de la República o de individuos de la Suprema Corte de Justicia; además quedaba establecido entre sus atribuciones llevar a cabo el escrutinio de los votos emitidos constando que si algún candidato hubiese reunido la mayoría absoluta, lo declararía electo. En caso contrario, el Congreso, votando por diputaciones, elegiría por escrutinio secreto, mediante cédulas, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa (segunda vuelta).¹²⁴

Para finalizar, habría que mencionar el establecimiento en dicha ley electoral de los denominados periodos electorales, ya que para la renovación de los supremos poderes de la federación, tenía que haber elecciones ordinarias cada dos años. Las primarias se verificarían el último domingo de junio, y las de Distrito el segundo domingo de julio del año en que debiera haber renovación, comenzando desde el mismo año de 1857. Cuando hubiera vacantes o por alguna causa no se hubieran llevado a cabo las elecciones ordinarias de

¹²² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p.238.

¹²³ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 230.

¹²⁴ *Ley Orgánica Electoral del 12 febrero de 1857*, Art. 51.

Distrito, el Congreso General o en su receso la diputación permanente, convocaría a elecciones extraordinarias. Otra innovación consistió en estipular que todo individuo mexicano tenía el derecho de reclamar la nulidad de las elecciones siempre y cuando lo hiciera “antes del día en que se deba resolver acerca de los expedientes y credenciales respectivas”.¹²⁵

I.3 Conclusiones

Más allá de los temas relacionados con las estructuras y los mecanismos de orden social o de la cooperación entre los integrantes de una comunidad que estos puedan propiciar. Más allá de la actuación de las instituciones formales de una sociedad en un contexto político determinado —dentro de los procesos electorales en este caso—, el análisis de estas problemáticas nos conduce casi irremediabilmente al estudio y la comprensión de dos realidades políticas que durante el siglo XIX representaron para muchas naciones un paso decisivo en el tránsito y/o ruptura entre las prácticas sociales, políticas y culturales del Antiguo Régimen a la modernidad.¹²⁶ Nos referimos a los conceptos de ciudadanía y de representación.

Por supuesto, lo que se intentó en los primeros dos apartados, aparte de las discusiones en torno de la discrecionalidad y de la descripción de las instituciones y los procedimientos electorales, fue distinguir las particularidades de la ciudadanía en nuestro país y lo que pudimos observar, como bien ya lo ha señalado François-Xavier Guerra en múltiples obras, es que “Ni el ciudadano moderno es el ciudadano de las repúblicas antiguas o medievales, ni

¹²⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *El cambio político en México*, p. 239.

¹²⁶ GUERRA, “El soberano y su reino”, pp. 36-37.

la nación moderna equivale a la del Antiguo Régimen”,¹²⁷ ya que mientras el énfasis de la ciudadanía liberal está puesto en la titularidad y el ejercicio de los derechos individuales en función de la búsqueda del interés propio de cada ciudadano, la visión clásica supone la participación de éste en la comunidad política en aras del bien común.¹²⁸

En otras palabras:

Desde su concepción, la noción de ciudadanía ha sido vinculada a la idea de un Estado-nación que ejerce una soberanía “interna” —sobre la población que se encuentra dentro de un territorio definido— así como una soberanía “externa”. La ciudadanía surgió como un conjunto de mecanismos institucionales que regularon las relaciones entre el Estado y la población, definiendo los derechos y las obligaciones de esa última e introduciendo el principio de la igualdad formal, en contraste con los arreglos estamentales de la sociedad feudal. [...] De esta forma se buscó fomentar la identificación del ciudadano con el Estado-nación; identificación que a menudo se tradujo en una fuerte sensación de pertenencia. En el curso del tiempo este sentimiento de pertenencia iba a ser respaldado por el desarrollo, o más bien la conquista, de los derechos sociales.¹²⁹

En ese sentido, en México, los principios de la representación moderna de corte liberal sustentaron los cimientos sobre los cuales se asentó el ejercicio del poder político. Ahora bien, una de las principales herramientas para acceder a la comprensión del impacto que tuvo la introducción de ambos conceptos dentro de las relaciones políticas en el siglo XIX mexicano reside en el estudio de los procesos electorales, pero más aún en la comprensión de los dispositivos legales que posibilitaron que tales procedimientos se pudieran llevar a cabo. Es decir, tratar de comprender el papel de las instituciones electorales en este

¹²⁷ GUERRA, “El soberano y su reino”, p. 33.

¹²⁸ SABATO, “Introducción”, p. 12.

¹²⁹ CALDERÓN MÓLGORA, ASSIES y SALMAN, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado*, p. 25.

entramado de relaciones sociales que en el fondo trataban de orientar el destino de una nación hacia un desarrollo tanto político como social y económico, una aspiración que refleja perfectamente la ideología predominante de esa época. De esta forma, cabrá preguntarnos si podemos considerar a la ciudadanía como una institución en el sentido más laxo del término ya que en dicho concepto, en conjunción con el de representación, recae el problema que supuso la teorización acerca del sujeto de la representación, es decir, el saber con exactitud quienes eran representados y quienes podían elegir y ser elegidos.¹³⁰

Como vimos, esta situación supuso no pocos conflictos al momento de quedar dichos preceptos establecidos en las leyes. Así, se transitó por varios modelos de representación y de definiciones de ciudadanía. Desde las emanadas de Cádiz, que por lo demás fueron las que tuvieron mayor influencia en las adecuaciones posteriores en esta materia hasta 1857, cuando, enmarcadas en un régimen republicano, se redefinieron los conceptos de representación y ciudadanía en la constitución de aquel año.

El hecho de que el sistema electoral resultante en cada una de las disposiciones constitucionales analizadas aquí, las cuales a su vez habían abrevado de los conceptos predominantes de la época a propósito de la ciudadanía y la representación política, resultara desvirtuado e incluso parezca que se regía por principios antiliberales, representa fielmente el problema de la compleja relación que existió entre el liberalismo puro y duro y el proceso de recepción que este tuvo en México y en otras partes de América.

En nuestro país, en palabras de Antonio Annino, mucho del proceso identificado con los diferentes vicios presentes en las disposiciones de corte liberal, tienen que ver con “un proceso de mestizaje cultural que constituye una de las características originarias del

¹³⁰ SABATO, “Introducción”, p. 18.

continente.”¹³¹ Y que sin duda está presente en nuestra realidad política desde Cádiz, además de que la propagación del individualismo de corte liberal se confrontó, al ser extrapolado por las elites políticas americanas, con un conjunto de prácticas políticas corporativas bien arraigadas. En este sentido:

...la representación, tal como ellos la concebían, no tenía como objeto reflejar la heterogeneidad social y arbitrar pacíficamente las diferencias o los conflictos que resultaban de la diversidad de intereses y opiniones. Lo que buscaban era crear primero, por la Constitución, una nueva comunidad política, igualitaria y soberana, una nueva sociedad regida por principios nuevos y, después de esta primera etapa, formar una asamblea que, haciendo las veces de la nación expresase su voluntad y obrase por el interés general.¹³²

Así, los procesos electorales, la elección de los representantes y la actuación de las instituciones creadas para llevar a cabo tales procesos, son considerados aquí como algunos de los aspectos fundamentales del nuevo sistema implementado después de la Independencia y representan un fenómeno decisivo de la relación entre gobernantes y gobernados y, por consiguiente, de las propias bases de la legitimidad del régimen político. De tal suerte que la discusión aquí planteada resalta por su profundo vínculo con procesos que siguen vigentes hasta nuestros días, debido al renovado interés de las Ciencias Sociales por el estudio de la ciudadanía y las elecciones enmarcadas en los procesos de transición a la democracia. Interés que, con mayor fuerza, se ha venido dando a partir de la década de los setenta del siglo pasado.

¹³¹ ANNINO, “Cádiz y la revolución territorial”, pp. 178-179.

¹³² GUERRA, “El soberano y su reino”, pp. 52-53.

Para el caso mexicano, es de hacer notar que los procesos electorales de épocas recientes y la consiguiente competencia que vino con ellos, respecto de un sistema electoral emanado de un régimen autoritario con vigencia de más de siete décadas, han puesto de relieve la importancia por comprender las dinámicas anteriores que dieron como resultado el sistema que hoy tenemos. Sólo nos resta aclarar que estas dinámicas no son una problemática exclusiva de nuestro país, pues en toda América Latina, a partir de los años ochenta del siglo XX, un amplio espectro de actores sociales y políticos ha tratado de apropiarse de la noción de ciudadanía,¹³³ al tiempo que la lucha contra los regímenes autoritarios y las transiciones democráticas ha contribuido a impulsar el debate sobre los derechos políticos y sobre la importancia de los procedimientos e instituciones electorales.

¹³³ CALDERÓN MÓLGORA, ASSIES y SALMAN, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado*, p. 18.

CAPÍTULO II

LA CUESTIÓN ELECTORAL EN MÉXICO, 1917-1946

II.1 México como república representativa, democrática y federal

A lo largo de su vida independiente, en México han existido periodos históricos que han marcado un proceso de avance y retroceso en cuanto a la participación política de las masas en los asuntos públicos.¹³⁴ Como se planteó en el capítulo anterior, el siglo XIX mexicano, en muchos de sus aspectos político-electorales no se diferenció en gran medida de procesos similares presentes tanto en América Latina como en la ex-metrópoli a propósito de la organización e instrumentación de procesos electorales.¹³⁵ Sin argumentar que un país con elecciones directas para presidente es más democrático que uno con elecciones indirectas hay que señalar, sin embargo, que para las primeras décadas del siglo XX las legislaciones de la mayoría de los países occidentales en esta materia tendieron a establecer elecciones directas para integrar sus cuerpos legislativo y ejecutivo, además de que en esta época también se generalizó el uso del voto universal masculino.

Por otro lado, a diferencia de lo que se piensa comúnmente, las antiguas colonias americanas, al constituirse como naciones a lo largo de esta centuria, experimentaron procesos político-electorales también presentes en países más avanzados en la misma época, por ejemplo, en Inglaterra, como nos aclara Murilo de Carvalho para el caso brasileño:

¹³⁴ MEDINA PEÑA, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, pp. 8-9.

¹³⁵ Al respecto véase ANNINO, “Introducción”, pp. 11-33.

...las prácticas electorales de países vistos como modelos, por ejemplo Inglaterra, eran tan corruptas como las brasileñas. Aun después de grandes reformas continuaron existiendo los “burgos podridos”, dominados durante décadas por un mismo político o una misma familia. A lo largo de siglos, Inglaterra había construido un sistema representativo de gobierno que, sin embargo, distaba mucho de ser democrático y de incorporar el grueso de la población.¹³⁶

Siguiendo con Murilo de Carvalho, en Inglaterra la compra y coacción del voto —a pesar de ser ilegal— era una práctica común y su uso cotidiano en los procesos electorales antes que ser mal visto se apreciaba como una práctica inherente y hasta cierto punto válida dentro de la jornada electoral, toda vez que el ciudadano al contar con las libertades liberales era libre, así como de votar por quien quisiera, de venderse al mejor postor.¹³⁷ Lo que resulta de esta comparación es la identificación de una historiografía latinoamericana que ha denunciado dichas prácticas como un legado colonial, completamente incompatible con la democracia, sin plantearse la pregunta acerca de lo que en ese entonces los contemporáneos entendían por democracia.¹³⁸

Nuestra intención en este capítulo tampoco es desenmarañar dichas cuestiones, sin embargo, intentaremos guiarnos por esta visión más integral acerca de los significados que para una sociedad en un momento determinado tenía un concepto por demás amplio y tan universalmente difundido como lo es el de la democracia. Antes bien, lo que pretendemos hacer es evaluar bajo este filtro aquellas dinámicas o inercias institucionales que forjaron o dieron forma a aquellas instituciones que hoy día controlan y administran los procesos electorales.

¹³⁶ MURILO DE CARVALHO, *Desenvolvimento de la ciudadanía*, pp. 30-34.

¹³⁷ MURILO DE CARVALHO, *Desenvolvimento de la ciudadanía*, pp. 30-34.

¹³⁸ IRUZOQUI VICTORIANO, “Sobre leyes y transgresiones”, p. 262.

En este sentido, el estudio de la transición, la democracia, los procesos electorales o las instituciones electorales a través del análisis de las propias leyes y reformas electorales permitirá “comprender la evolución del fenómeno democrático a través del conflicto entre legislación y práctica política cotidiana, ya que [esto] conduce a la pregunta clave sobre cómo construir un orden estable y legítimo, y cómo se establece, una vez delimitada la diferencia entre gobernantes y gobernados, las relación entre unos y otros.”¹³⁹ Estas relaciones entre gobernantes y gobernados, más allá de cómo se establecían, no comenzaron a consolidarse hasta el segundo tercio del siglo xx gracias, en gran medida, al papel desempeñado por las instituciones establecidas por los regímenes posrevolucionarios, algunas de las cuales fueron creadas para controlar el sistema electoral mexicano.

Atendiendo al origen y fundamentación de las instituciones electorales en nuestro país —que es lo que nos interesa— resulta pertinente referirnos brevemente a la situación creada por la Constitución de 1917. Parece abrupto este salto temporal respecto de la temática del capítulo introductorio, ello se debe a que si bien reconocemos la importancia de las elecciones como procesos de reacomodo y de arreglo entre fuerzas políticas enmarcadas dentro del Porfiriato, debemos decir que en cuanto a la materia de reglamentación electoral todo se siguió llevando a cabo bajo los designios de la Constitución de 1857 y de la ley orgánica electoral de febrero del mismo año. Por lo tanto, aunque la carta magna recibió adecuaciones en este tránsito de 1857 a 1917, las personas e instituciones que se encargaban de verificar y organizar las elecciones siguieron siendo las mismas; y tanto la franquicia de los derechos civiles y políticos, como lo concerniente a la ciudadanía y el derecho al voto siguieron siendo básicamente lo establecido en la legislación citada. Es decir, era ciudadano con derecho a

¹³⁹ IRUZOQUI VICTORIANO, “Sobre leyes y transgresiones”, p. 264.

voto aquel varón con modo honesto de vivir de 25 años, si era soltero, y de 18 años, si se encontraba casado.

Esto quiere decir que, a diferencia de casos como Bolivia, Perú, Argentina, Estados Unidos o España, el voto universal masculino fue implementado desde muy temprano y sus avatares discurrieron, bajo el influjo de la élites políticas gobernantes, más sobre el *cómo* controlar, orientar o conducir el voto de los potenciales electores que sobre el reclamo de la expansión de los derechos políticos que, salvo las tardías exigencias de sectores feministas,¹⁴⁰ no fue un tema a discusión. El capítulo se extiende hasta 1946, dado que una vez establecidas las normas electorales en 1917, estas no variaron significativamente hasta la promulgación de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, bajo la cual se inicia la federalización de los procesos electorales a través de una institución creada *ex profeso* como lo fue la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE).

Es preciso reconocer, sin embargo, que el Porfiriato constituyó un proceso de construcción de un marco de estabilidad institucional que permitió la consolidación del proyecto liberal frente a otros proyectos alternativos de organización político-social.¹⁴¹ Una situación no resuelta durante el todo el XIX hasta Díaz, la cual había provocado enconos en la sociedad, inestabilidad y constantes conflictos armados.

Contextualizando brevemente, el régimen autoritario de Porfirio Díaz (1876-1911) decayó luego de la emergencia del movimiento en pro del sufragio efectivo y la no reelección. Situación que posteriormente derivó en el proceso denominado Revolución Mexicana, dentro del cual existe consenso entre los especialistas en torno a su inicio pero no al momento en

¹⁴⁰ Que propugnaron, desde principios del siglo XX, por el derecho al voto igualitario femenino, el cual se logró hasta 1953 toda vez que a las mujeres se les permitió votar solamente en elecciones municipales desde 1947.

¹⁴¹ SÁNCHEZ ANDRÉS, “La normalización de las relaciones”, p. 731.

que este concluyó. Dependiendo de los autores, el proceso revolucionario concluyó en la década de los cuarenta del siglo xx con los gobiernos de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán Valdés (1946-1952), los cuales se plantearon industrializar al país de manera acelerada;¹⁴² otros piensan que el proceso termina con el asesinato de Álvaro Obregón en 1928; algunos atribuyen a la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, a la postre Partido Revolucionario Institucional, PRI), en 1929, el año en que debe considerarse terminado el proceso revolucionario comenzado por Madero en 1910. Lo cierto es que para nuestro caso nos parece que la promulgación de la Constitución de 1917 concluye con dicho proceso porque en el referido documento se plasmaron, aunque de forma desigual, las propuestas de las diferentes facciones revolucionarias, a saber, zapatistas, villistas y carrancistas; además de que a partir de esta fecha, salvo la Guerra Cristera (1926-1929), no existieron enfrentamientos militares significativos, sólo se puede apreciar el progresivo asesinato de los caudillos revolucionarios, Emiliano Zapata en 1919, Venustiano Carranza en 1920, Francisco Villa en 1923 y Álvaro Obregón en 1928.

En lo que respecta al sistema electoral mexicano,¹⁴³ como se argumentó en el capítulo anterior, en un primer momento compartió con el modelo español una legislación común surgida del modelo procedimental contenido en la Constitución de 1812. Sin embargo, diferentes circunstancias influyeron en que este modelo se fuera modificando pero es de hacer notar que la tradición electoral de Cádiz, sobre todo en el ámbito de la instrumentación de la

¹⁴² Al respecto véase, MEYER, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1992.

¹⁴³ Entendemos por sistema electoral —en la tendencia inaugurada por Sartori— como el método y las reglas “en que los votos se transforman en curules y por consiguiente afectan la conducta del votante.”, en SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 15. De manera particular, también nos parece correcta la definición que el jurista mexicano Fernando Serrano Migallón hace sobre el sistema electoral mexicano y el papel del voto dentro de este último: “El voto es el mecanismo de expresión de la voluntad electoral del pueblo. Así, el sufragio popular representa el principio electoral del sistema mexicano y está considerado como un derecho constitucional para todos los ciudadanos mexicanos.”, en SERRANO MIGALLÓN, *Desarrollo electoral mexicano*, p. 27.

jornada electoral, perduró en nuestras legislaciones incluso en la Constitución de 1917. Es por ello que, siguiendo a Georgette José, se puede afirmar que la modernización de la legislación electoral no se llevará a cabo en México sino hasta 1946 toda vez que, como se menciona renglones atrás, en aquel año se emprende el proceso de federalización de la función electoral.¹⁴⁴

En este contexto, para las últimas décadas del siglo XIX y primera del XX, el régimen político que existía era una dictadura —o dictablanda si extrapolamos, a una época histórica anterior, el concepto o categorización hecha por O'Donnell y Schmitter¹⁴⁵ con relación a las peculiaridades del sistema político mexicano en el siglo XX—, con un sistema de gobierno presidencialista donde el jefe del Ejecutivo era el presidente de la República elegido, en la teoría, por elección popular indirecta. En este sistema el control de las elecciones recaía en los caciques y jefes políticos que movían sus clientelas en favor de sus candidatos, en un juego electoral con fundamentos políticos de un régimen que se demuestra no democrático, pero sí liberal y estable como lo fue el Porfiriato.

Cabe hacer mención que, durante todo el régimen del general Porfirio Díaz, se realizaron elecciones respetando el orden constitucional establecido en 1857 y, después del cuatrienio en el que fue presidente el general Manuel González (1880-1884), el general Díaz modificó la Constitución para que el presidente de la República pudiera ser reelecto indefinidamente. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados, los gobernadores y por lo tanto los municipios —a través de la figura del Jefe Político— estaban subordinadas a la figura de Díaz, por lo cual no existían contrapesos efectivos entre poderes. El presidente de

¹⁴⁴ JOSÉ VALENZUELA, *Legislación electoral*, pp. XIII-XIV.

¹⁴⁵ O'DONNELL Y SCHMITTER, *Transiciones desde un gobierno*, citado en TEJADA, *La transición política*, p. 65.

la República acumulaba funciones y poderes metaconstitucionales, de ahí que se considere como dictadura a este período.

Existen dos elecciones que marcan las fronteras cronológicas en las que se enmarca el periodo conocido como Porfiriato, es decir, el Plan de Tuxtepec que a su triunfo armado organiza comicios extraordinarios en 1876 y, por otra parte, el Plan de San Luis que después de la campaña armada convoca a elecciones en 1911.¹⁴⁶ Para el caso de las elecciones a las gubernaturas de los estados durante el Porfiriato, resulta que se pueden tipificar en cuatro tipos de candidatos a gobernadores o, ya una vez en el poder, cuatro tipos de gobernadores: constitucionales, *de facto*, provisionales e interinos.¹⁴⁷ Lo importante aquí era la manera en la que accedían al poder, por un lado los constitucionales a través de las elecciones, los segundos a través de las armas y los dos últimos a través del imperio de la ley, encabezando el Poder Ejecutivo estatal para completar un periodo constitucional hasta que se realizaran nuevas elecciones en el caso de los provisionales o por ausencias temporales de los gobernadores constitucionales en el caso de los interinos.

Si bien se acepta que había un orden de gobierno vertical, con un mando fuerte por parte del general Díaz, las formas constitucionales, es decir, las formas legales y administrativas, se guardaban. Es en este sentido que Bravo Regidor afirma que:

Esa aparente regularidad [la de las elecciones de gobernadores durante el Porfiriato a partir de 1880 y hasta 1909], sin embargo, no significa que a partir de entonces las elecciones fueran una rutina controlada desde el centro, “el fin de la política nacional y local”. Significa, más bien, que después de un periodo inicial de turbulencias y

¹⁴⁶ BRAVO REGIDOR, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, p. 258.

¹⁴⁷ BRAVO REGIDOR, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, p. 263.

ajustes, la figura de los gobernadores constitucionales fue la predominante, muy por encima de los gobernadores *de facto* o provisionales, en la política de los estados.¹⁴⁸

Siguiendo con las formas, Bravo Regidor termina concluyendo que para el final del régimen de Díaz, una vez que los cuadros de la élite política no pudieron sino renovarse bajo el influjo de la vejez del general oaxaqueño, “...en cualquier caso [nos explica el autor], las elecciones fueron coyunturas en las que el orden político porfiriano, para bien o para mal, se ponía a prueba”,¹⁴⁹ pues resulta innegable que “el hecho de que las elecciones estuvieran lejos de ajustarse a los rigores del ideal democrático, como lo estaban en mayor o menor medida en el resto del mundo, no quiere decir que carecieran de relevancia histórica.”¹⁵⁰ En resumen, y según el análisis del Dr. Salvador Valencia Carmona:

El siglo XIX terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, que afectó de manera muy directa la autonomía de los municipios. Durante la época, denominada del “Porfiriato”, se propició un control vertical que partía de la propia Presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los jefes políticos, que por cierto venían desde el texto gaditano, los cuales ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos.¹⁵¹

Ello explica por qué el constituyente que dio forma a la Constitución mexicana de 1917 le concedió suma importancia, en materia de régimen interior, a la redacción del artículo 115 constitucional, donde queda instituido el “Municipio Libre” como base de la división nacional, proclamando los principios de efectiva independencia y autonomía respecto de los

¹⁴⁸ BRAVO REGIDOR, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, p. 265.

¹⁴⁹ BRAVO REGIDOR, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, p. 280; Una cuestión que, a propósito, ya había sido analizada por Josefina Vázquez en la década de los sesenta y que se retoma con mayor detalle en el capítulo anterior de este trabajo.

¹⁵⁰ BRAVO REGIDOR, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, p. 281.

¹⁵¹ VALENCIA CARMONA, “La autonomía local y municipal”, p. 565.

demás poderes pero atendiendo siempre al bienestar y buen funcionamiento de la federación.¹⁵² Esto en el terreno del país legal, sin embargo en el terreno del país real compartimos la posición de Craig y Cornelius cuando afirman que:

The Mexican Constitution of 1917 outlined a presidential system of government characterized on paper by three autonomous branches of government: the executive, a bicameral federal legislature, and a judiciary —each with the capacity to check and balance the others, and with considerable autonomy at the local level (“el municipio libre”). In practice, however, Mexico has developed a highly centralized state with a strong presidency that dominates the system at all levels. Courts and unicameral state legislatures have mirrored the preferences of the state governors, who were in turn handpicked by the incumbent president.¹⁵³

En contraposición con las anteriores constituciones mexicanas, sin duda, como ha sido perfectamente observado por autores como Luis Medina Peña, la deficiencia del sistema republicano mexicano, o lo que es lo mismo la existencia de un presidencialismo exacerbado junto a un Legislativo débil, provenía directamente de un defecto en la Constitución de 1857 (en su reforma de 1874),¹⁵⁴ que quiso compensar la ingobernabilidad provocada, en este caso, por un Legislativo excesivamente fuerte y un Ejecutivo muy débil emanado de las disposiciones contenidas en la Constitución de 1824.¹⁵⁵

Así, nos parece que la manera más pertinente de abordar dicho tema será a través de la revisión y el conocimiento de las legislaciones electorales y de las prácticas electorales

¹⁵² VALENCIA CARMONA, “La autonomía local y municipal”, pp. 564-566; PALACIOS ALCOCER, Mariano, “El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento”, *Biblioteca Jurídica Virtual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 151-152, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/151/dtr/dtr8.pdf>.

¹⁵³ CRAIG y CORNELIUS, “House Divided”, p. 251.

¹⁵⁴ MEDINA PEÑA, *Invención del sistema político mexicano*, pp. 73-77.

¹⁵⁵ MEDINA PEÑA, *Invención del sistema político mexicano*, p. 30.

tanto de autoridades como de ciudadanos, teniendo en cuenta qué cuestiones eran las nodales y por qué siempre fueron tan importantes las elecciones para la comunidad política, atendiendo no sólo a lo concerniente al sistema electoral propiamente dicho sino a la cultura política de la época para entender cómo se desarrolló este proceso.

En este sentido, una de nuestras hipótesis plantea que por lo menos desde la Independencia hasta antes de la segunda mitad del siglo xx, la mayor influencia en la legislación electoral mexicana no provino ni de Francia ni de Bélgica en cuanto a sistemas electorales de avanzada en Europa —como se suele postular en algunos estudios—, sino que provino de la propia España, la cual a su vez estuvo influenciada en su legislación electoral por su entorno europeo, en un proceso, con respecto de Latinoamérica, de recíproca permeabilidad.¹⁵⁶

La Constitución de Cádiz de 1812,¹⁵⁷ la cual rigió nuestro país durante los primeros años de vida independiente y sirvió como paradigma electoral de todas las constituciones republicanas mexicanas del siglo xix, toma renovada importancia a la luz de lo expuesto aquí. Por ello planteamos que las elecciones y las instituciones electorales fueron proyectadas como instrumentos perpetuadores del poder político —más que legitimadores del mismo— en detrimento de las aspiraciones democráticas de algunas voces críticas del sistema en un quehacer político que perduró hasta principios del siglo xx, recordemos que la revolución triunfante de Madero enarboló como bandera un postulado electoral: “Sufragio efectivo, no reelección”.¹⁵⁸

¹⁵⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, “España e Iberoamérica”, p. 14.

¹⁵⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones*, p. 36.

¹⁵⁸ JOSÉ VALENZUELA, *Legislación electoral*, p. 23.

De este modo, creemos que los procesos electorales no carecieron de sentido sino que es en estos procesos históricos donde debemos buscar el origen de las instituciones electorales con que hoy día cuenta nuestro país porque a través de las prácticas generadas o perpetuadas durante estos, se delinearon leyes que trataron de normarlas.

Se puede afirmar que dicho entramado de leyes propiciaron el proceso de transición democrática mexicana, el cual puede decirse que comenzó en la década de los setenta del siglo XX con las reformas hechas en el sexenio de José López Portillo, las cuales permitieron salir de la clandestinidad a numerosas formaciones partidistas y fomentaron, de forma incipiente, un verdadero sistema de partidos,¹⁵⁹ adoptando un sistema electoral mixto preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.¹⁶⁰ Dicho sistema, a la postre, en 1989, permitió que la gubernatura de un estado, después de 60 años, cayera bajo control de un partido diferente del PRI: de la mano del empresario Ernesto Ruffo Appel con el cobijo del Partido Acción Nacional (PAN). En cuanto al sistema de partidos, la transición democrática mexicana no provino de la decadencia de una larga dictadura y, aún más importante, ningún partido como formación política estable fue creado hasta bien entrado el siglo XX.¹⁶¹ En esa etapa de “transición” en nuestro país no se redactó una nueva Constitución. Así, nuestro proceso de transición a la democracia, desde la óptica pro-transicionista, concluyó con la alternancia en el Ejecutivo en el año 2000. Es decir, la transición mexicana a la democracia comienza en 1977, logrando la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000 y no se puede asegurar que este proceso haya concluido aún del todo pese a haber discurrido casi cuatro décadas.¹⁶²

¹⁵⁹ WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, pp. 19-22.

¹⁶⁰ PATIÑO CAMARENA, *Desarrollo electoral mexicano*, p. 54.

¹⁶¹ FUENTES DÍAZ, *Los partidos políticos*, p. 5

¹⁶² WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, p. 27.

Finalmente, antes de comenzar un breve análisis de los contenidos de las leyes en materia de ciudadanía, participación, sistema electoral, elecciones y procesos electorales, nos parece pertinente tomar en cuenta un último aspecto: lo relativo al contexto geográfico, político y económico en el cual se enmarca el desarrollo del México actual.

En nuestro país, a pesar del gran desarrollo industrial y económico experimentado ininterrumpidamente durante tres décadas —desde los cincuenta hasta los setenta del siglo pasado— existieron crisis económicas recurrentes, coincidentes casi siempre con el final de las administraciones federales. La pobreza es una realidad cotidiana para la mayoría de la población y el éxodo del campo a las ciudades ha generado marginalidad en estas últimas y descapitalización, tanto humana como económico-industrial, del campo en detrimento de la economía nacional. Por otra parte, el contexto geopolítico en el que México se encuentra, con una fuerte dependencia de la economía estadounidense, antes que propiciar una integración económica regional efectiva y un desarrollo económico sostenido, ha provocado una enorme brecha de desigualdad económico-social. Esto representa un factor que, a nuestro entender, impide en gran medida afirmar que el tránsito a la democracia haya redituado efectivamente en una mejor calidad de vida para la mayoría de los habitantes en todos los aspectos.

En este sentido, se aprecia un cierto nivel de incertidumbre sobre el tipo de democracia en México, que también es resultado de la calidad, el surgimiento, el desarrollo y el actuar de las propias instituciones creadas para garantizar procesos políticos más democráticos. Una de ellas, muy importante desde nuestro punto de vista, es la institución electoral y todo lo que ello implica, es decir, el régimen político, el sistema electoral, el sistema de partidos, la administración y jurisdiccionalidad electoral, etcétera; ya que en el caso de México, dicha debilidad institucional ha permitido la perpetuación de una clase

política acostumbrada al quehacer político establecido durante la época del predominio electoral del PRI-Gobierno. Por lo tanto, las instituciones de este cuño no han tenido el tiempo de establecerse ni de ser las garantes de la democracia, ya que los intereses político-económicos que permean la estructura de los partidos políticos y a quienes los dirigen representan el obstáculo fundamental para que exista una verdadera fortaleza institucional, basada en la eficiencia, credibilidad y legitimidad de estas. Teniendo en cuenta esta pequeña digresión, procedamos pues al análisis de las leyes.

II.2 La Constitución de 1917 y su régimen electoral

Una vez hecha esta síntesis de lo referente a la cuestión electoral en el siglo XIX, *grosso modo*, hasta 1876, pasaremos a hacer un análisis de la situación en la Constitución de 1917.

La primera vez que se menciona algún aspecto relacionado con la materia electoral en la Constitución de 1917 es en el artículo 5. En él se establece que las funciones electorales serán desempeñadas de manera gratuita pero sin mediar alguna fuerza para ejercer tales funciones en perjuicio de la libertad de cada persona.¹⁶³ Es, sin embargo, hasta el artículo 40 de la redacción original del texto constitucional en que se define la forma política de gobierno como una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos.¹⁶⁴

Dicho lo anterior, nos parece pertinente hacer mención —antes de entrar de lleno en las disposiciones en materia electoral emanadas de la constitución de 1917— de la ley

¹⁶³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Primero, Capítulo I, Art. 5, Párrafo Segundo México, 1917.

¹⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Segundo, Capítulo I, Art. 40, México, 1917.

electoral propuesta por Madero en 1911, esto a manera de contexto previo y como forma de poder apreciar de manera más amplia los cambios y las continuidades que en este corto periodo de tiempo, de 1911 a 1917, acontecieron en el sistema electoral mexicano.

II.2.1 Ley electoral de 19 de diciembre de 1911

Esta ley constó de 117 artículos y tres transitorios, en ella se siguió el modelo de votación indirecta por electores; las elecciones primarias tendrían lugar el último domingo de junio y las definitivas el primer domingo de julio.¹⁶⁵ Las circunscripciones electorales se mantuvieron iguales a como habían quedado establecidas por la Constitución de 1857, es decir, el censo electoral se circunscribió a los distritos electorales y colegios electorales sufragáneos como unidades electorales básicas divididos y actualizados cada dos años con base al último censo general de población.¹⁶⁶ Cada distrito debía comprender una población de sesenta mil habitantes o fracción excedente de veinte mil y a cada municipalidad del territorio nacional le correspondería un colegio municipal sufragáneo, este procedimiento censal se llevaría a cabo en el mes de octubre de todos los años de cifra impar.¹⁶⁷ Así, cada ayuntamiento, para el mes de noviembre anterior a la elección, debía proceder a dividir su municipalidad en secciones de quinientos a dos mil habitantes, resultando un elector por cada quinientos habitantes o fracción mayor de doscientos cincuenta.¹⁶⁸

¹⁶⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 283.

¹⁶⁶ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo II, Artículos 3, 4, 5 y 6, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y Estudio Introductorio), *La ley electoral de 1911*, pp. 162-163.

¹⁶⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 283-284.

¹⁶⁸ CASTELLANOS Hernández, *Formas de gobierno*, p. 284.

El problema del control del censo electoral por las autoridades municipales no entró a debate y siguió conformándose una comisión, esta vez presidida por el presidente municipal y dos de los candidatos que hubiesen competido con él en las últimas elecciones. Esto planteaba la posibilidad de que los candidatos otrora opositores pudieran estar al tanto de la validación de los ciudadanos con derecho a voto y a que, por consiguiente, pudieran denunciar o erradicar prácticas como la de negar boletas de votación a simpatizantes de fuerzas políticas distintas a las que ocupaban el ayuntamiento.¹⁶⁹

Sin embargo, en muchos de los municipios no había existido competencia electoral en anteriores elecciones y en la mayoría se carecía de representantes de los partidos políticos que no estaban en el poder. Esta situación primaba en gran parte de la República pues el mayor peso electoral de éstos partidos se encontraba en las ciudades y centros urbanos, y dado que la ley permitía que a falta de dichos candidatos opositores la junta revisora del padrón electoral se conformase con los antiguos presidentes municipales o síndicos, se garantizaba la discrecionalidad con la que los padrones electorales eran contruidos, eliminando de un plumazo el derecho de voto de ciudadanos *non gratos* para las autoridades municipales.

A pesar de que la ley preveía procedimientos de reclamación y quejas por parte de los ciudadanos que se asumieran como legítimamente acreedores del derecho a voto y quedasen excluidos del padrón por las razones ya expuestas, resultan poco menos que insignificantes o muy esporádicas estas querellas judiciales, ya que de igual manera quien se encargaba de dirimir la controversia era el propio municipio, lo cual dejaba clara la necesidad de establecer tribunales electorales independientes de la autoridad ejecutiva local o nacional, dentro de los

¹⁶⁹ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo II, Artículos del 7 al 24, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y Estudio Introductorio), *La ley electoral de 1911*, pp. 164-170.

cuales se dirimieran este tipo de casos. Dichos tribunales electorales no fueron establecidos sino hasta bien entrado el siglo XX. En este sentido, los ciudadanos excluidos del padrón generalmente esperaban otro proceso de empadronamiento para acceder al derecho político que suponía el voto, sin que tampoco estuviesen de sumo interesados en la participación electoral que, como hemos visto, para esta época de finales del siglo XIX y principios del XX siempre fue escasa.

Existieron sin embargo avances en puntos significativos de la legislación electoral, por ejemplo, es en este momento cuando se establece y reglamenta la participación de representantes de los partidos en la observancia del proceso electoral, lo cual resulta importante tanto más porque no sólo se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a vigilar los procesos de votación sino que, aunque de forma implícita, se reconoce jurídicamente a los partidos como instituciones políticas. Habrá que hacer, en otro espacio, un análisis más pormenorizado sobre si efectivamente se llevaron a cabo o en qué grado se pudieron llevar a cabo estas nuevas disposiciones.

II.2.2 Estructura organizativa en la ley electoral del 19 de diciembre de 1911: las elecciones primarias

La lógica de los procesos electorales siguió teniendo dos dimensiones: la formal, establecida en las leyes; y, la informal o subrepticia —la que delimitaba el accionar de los ciudadanos y las formas de apropiación de estas normas en el acontecer cotidiano, es decir, la cultura política. En este sentido, la ley electoral del 19 de diciembre de 1911 dispuso que por lo menos la víspera del día en que debían verificarse las elecciones primarias, los partidos políticos registrados en un distrito electoral podrían inscribir, ante el presidente municipal

respectivo, el nombre de sus candidatos para electores en las diversas secciones correspondientes al distrito electoral.

Las leyes, como en todos los países, tendieron a modificarse toda vez que la realidad presentaba problemáticas antes desconocidas o debido a que por la propia evolución de las sociedades algunos postulados fueran perdiendo vigencia. Lo anterior viene a cuento porque desde nuestro punto de vista podemos identificar en esta parte de la legislación electoral la gradual eliminación del criterio discrecional con que siempre se había configurado la autoridad electoral para pasar a una incipiente profesionalización de esta función. Por ejemplo, según la ley antes referida de 1911, el día 15 de junio el presidente municipal nombraría dos escrutadores para la conformación de la casilla electoral en el caso de la elección de electores, con sujeción a las reglas siguientes: si hubiera más de dos partidos políticos registrados en el distrito, elegiría de entre las personas propuestas por dichos partidos los dos escrutadores, sin que en ningún caso puedan pertenecer los dos al mismo partido; si sólo hubiera dos partidos políticos registrados, cada partido designará un escrutador; si no se llevase a cabo esta designación o no hubieran partidos políticos registrados, a la autoridad municipal le tocaría nombrar libremente a los escrutadores, y si sólo hubiera un partido político registrado, este nombraría un escrutador y el presidente municipal designaría al otro.¹⁷⁰

Otra novedad, en la ya larga tradición de control de los procesos electorales por las autoridades municipales, es la que establecía que todo partido político registrado en un distrito electoral tendría derecho de designar un representante para que fungiera como tal en las elecciones primarias en las casillas electorales correspondientes. Igual derecho tendrían

¹⁷⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 286.

los candidatos que se presentasen con el carácter de independientes, por no pertenecer a ningún partido político registrado. Estos representantes podrían hacer por escrito las observaciones que estimaran convenientes sobre los procedimientos del instalador y de los escrutadores, a fin de que se hicieran constar en el acta que se tenía que generar al término de la votación.¹⁷¹ Esto fue complementado con el hecho de que al hacerse la inscripción de candidatos, cada partido político presentaría también un número competente de cédulas para cada sección electoral, las cuales contendrían en su frente el nombre del elector o electores, el partido a que pertenecían y los nombres del candidato o candidatos por los cuales el elector sufragaba en las elecciones definitivas para los cargos que tenían que cubrirse.

Otro aspecto novedoso respecto de las leyes electorales decimonónicas y que sembraron el terreno para la conformación moderna de los partidos político, además de contar con un cierto cariz pedagógico,¹⁷² resulta de que esta ley establece por primera vez que la Secretaría de Gobernación entregaría a los partidos desde antes del día primero de mayo el modelo al que debían sujetarse las cédulas y llevaría el registro de los colores que identificarían a cada partido, los cuales en ningún caso, como es lógico suponer, podían repetirse.¹⁷³

Como se ve, el lenguaje político sufrió modificaciones. Es en esta parte, en cuanto a la materia electoral se refiere, en que asistimos al establecimiento de lo que J. Samuel Valenzuela ha denominado “la coreografía del voto”,¹⁷⁴ es decir, es en este momento en que se establecen y sistematizan todos los procedimientos a manera de proceso estandarizado de

¹⁷¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 286.

¹⁷² Un elemento fundamental de los documentos fundacionales del Instituto Federal Electoral (IFE) que como veremos en capítulos posteriores fue creado en 1990.

¹⁷³ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo III, Artículo 27, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y Estudio Introductorio), *La ley electoral de 1911*, p. 171.

¹⁷⁴ VALENZUELA, “La ley electoral de 1890”, p. 132.

producción de lo que una jornada electoral moderna-democrática debía ser. La trascendencia de estos lineamientos radica en la apropiación, por parte de los legisladores que los propusieron, de procedimientos electorales más ordenados —en comparación con lo que ocurría en el siglo XIX— toda vez que en México fue establecida una duradera, aunque frágil, estabilidad política después de 1917, y aunque esta ley fue propuesta al calor de un cierre de ciclo, como lo fue el Porfiriato, en 1911, su espíritu fue respetado en la leyes electorales surgidas de la Constitución de 1917. Este nuevo estadio de la sociedad posrevolucionaria permitió, de forma gradual y tortuosa, no sólo que el padrón electoral, sino que el volumen de votación, elección tras elección, aumentara sustancialmente. Otra razón de su trascendencia radica en que a partir de estos lineamientos, la coreografía o los rituales electorales no han sufrido modificaciones significativas hasta nuestros días. Los cambios más significativos se centrarán, a partir de aquí, una vez establecido el voto directo en todas las elecciones en 1917, en el fortalecimiento de los instrumentos de observancia de los procesos electorales y de las instituciones encargadas de organizarlos.

Con respecto a lo anterior, cabe una pequeña descripción del proceso electoral federal en toda su dimensión. A diferencia de la legislación electoral emanada de la Constitución de 1857, la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, estipulaba que el día señalado para las elecciones primarias, a las nueve de la mañana, el instalador asistido de los dos escrutadores declararía abierta la casilla en su sección electoral. En ausencia del instalador propietario y pasada media hora de espera, entraría el suplente; en ausencia de ambos, uno de los escrutadores por su orden haría la declaratoria. La falta de los escrutadores era sustituida por el instalador de entre los representantes de los partidos; en ausencia de éstos, se nombraría a uno de los ciudadanos empadronados de la sección, prefiriendo a los que estuvieren presentes. La casilla tenía que funcionar con los que la hubieran instalado, aun cuando

posteriormente se presentasen los propietarios después de la hora fijada. La casilla electoral permanecería abierta desde las nueve de la mañana hasta las doce del día, y desde las tres hasta las cinco de la tarde. Si durante cualquiera de estos periodos hubieren votado todos los ciudadanos inscritos en el padrón, se declararía concluido el acto de la elección primaria.¹⁷⁵

En lo referente a la recepción de votos, una vez abierta la casilla electoral, el instalador entregaría a los ciudadanos votantes un ejemplar de cada una de las cédulas de candidatos presentados por los partidos para ser electores y, además, una cédula en blanco para que pudiera llenarse libremente por el votante. Todas estas cédulas estarían adheridas por un lado y formarían un solo legajo o cuaderno. El votante tenía que apartarse del lugar en que estuviese la mesa electoral, a fin de escoger la cédula que le convenciera sin ser visto por las personas que estuvieran integrando aquella, ni por los presentes que asistieran a la elección. Si no emitiera su voto por ningún candidato inscrito, el votante tenía que escribir en la cédula en blanco el nombre del elector, y sólo que no supiera escribir lo haría el instalador en presencia de los dos escrutadores. La cédula elegida por el votante sería doblada y depositada por éste en un ánfora o caja, destruyéndose en el acto las demás. Así, una vez realizada esta coreografía del voto y en la medida en que los votantes hicieran el depósito de las cédulas en el ánfora o caja, el instalador marcaría en el padrón respectivo el nombre de la persona con la palabra “votó”.¹⁷⁶

En cuanto a lo referente al voto pasivo, la ley de 1911 establecía que para ser elector se requería figurar entre los ciudadanos votantes empadronados en la sección; saber leer y

¹⁷⁵ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo III, Artículo 28, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y Estudio Introductorio), *La ley electoral de 1911*, p. 172.

¹⁷⁶ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo III, Artículos 30, 31 y 32, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y estudio introductorio), *La ley electoral de 1911*, pp. 172-173; CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 288-289.

escribir; no tener mando militar, ni ejercer funciones judiciales o de policía en el distrito electoral respectivo, y no ser ministro o sacerdote de algún culto.¹⁷⁷ En el mismo día de la elección, el instalador y los escrutadores —quedaba establecido— “extenderán su credencial al elector nombrado”.¹⁷⁸ Posteriormente, los electores conformaban los colegios electorales sufragáneos que, se establecía, se instalarían el jueves anterior al primer domingo de julio. De este modo, luego que esté reunida la mayoría de los electores que corresponda a la municipalidad, o transcurrida una hora de espera, cualquiera que sea el número de los presentes, la autoridad municipal declarararía instalado el colegio, los electores procederían de esta forma a nombrar de entre ellos mismos un presidente, dos escrutadores y un secretario.

Una vez llevado a cabo el proceso de conformación de los colegios electorales sufragáneos se procedería a la elección de diputados de la siguiente forma: los partidos políticos o candidatos correspondientes, entregarían al presidente de cada colegio electoral un número competente de cédulas que contuvieran los nombres de los candidatos y el partido político al que pertenecían de tal suerte que el penúltimo domingo de junio, el presidente municipal fijaría a la entrada de las casas consistoriales una lista de los candidatos que se hubieren presentado para la elección de diputados propietarios y suplentes, con la indicación de si pertenecían o no a algún partido político.¹⁷⁹ El primer domingo de julio los electores de cada colegio municipal se reunirían a las nueve de la mañana en las casas consistoriales o en el local designado con anterioridad. Instalado el colegio municipal se procedería a la elección de un diputado propietario y un suplente por el distrito electoral a que correspondía la municipalidad. Si cada municipalidad comprendía uno o más distritos electorales, cada

¹⁷⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 290.

¹⁷⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 291.

¹⁷⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 292-293.

colegio haría por separado la elección de diputados por su distrito. Para hacer la elección de diputados propietario y suplente, el presidente del colegio entregaría a cada uno de los electores presentes, las cédulas de los candidatos y, además, una en blanco.¹⁸⁰

Esta nueva ley electoral de 1911 no sólo fue la primera ley que reglamentó el actuar y la existencia de los partidos políticos,¹⁸¹ sino que muchas disposiciones establecidas ahí, por un lado modificaron y sustituyeron las ideadas en el siglo anterior, y por otro lado establecieron ordenamientos que mantendrían su vigencia en posteriores legislaciones, tales como la Ley electoral de 1917 la cual se promulgó el 6 de diciembre de 1917, diez meses después de promulgada la Constitución. En este sentido, todo partido político registrado tenía derecho de nombrar un representante en cada colegio municipal, para los efectos de presenciar el acto de la votación y el cómputo; tenía derecho de protestar por escrito contra cualquier irregularidad observada en cualquiera de ambos actos y de pedir copia de las actas generadas después del cómputo.¹⁸²

Siguiendo con el proceso de elección de diputados, en cada colegio se haría el cómputo de los votos emitidos y se declararían electos a los ciudadanos que obtuvieran la mayoría absoluta, la mesa del colegio municipal iría reuniendo las notas y los expedientes que le fueran remitidos de las otras municipalidades componentes del distrito electoral. Así, a las nueve de la mañana del miércoles siguiente del día de la elección, la misma mesa procedería en presencia de los electores del distrito que puedan asistir al acto, y de los

¹⁸⁰ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo IV, Artículos 70° al 72°, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y estudio introductorio), *La ley electoral de 1911*, pp. 184-185.

¹⁸¹ “Esta fue la primera Ley Electoral que reglamentó a los partidos políticos, al señalar los requisitos para su constitución y funcionamiento, que eran: a) que se constituyeran en una asamblea de 100 ciudadanos por lo menos, protocolizada ante notario público; b) que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; c) que se eligiera una junta que tuviera la representación del partido, y d) que tuviera publicaciones periódicas.”, en DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 321.

¹⁸² *Ley Electoral de 1911*, Capítulo V, Artículo 79, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y estudio introductorio), *La ley electoral de 1911*, p. 187.

representantes de los partidos políticos, a hacer el cómputo de los votos de todo el distrito, y declararía quiénes eran los ciudadanos electos para los puestos de diputado propietario y suplente.¹⁸³

En lo que concierne a la elección de senadores, de presidente y vicepresidente de la República y de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el procedimiento se debía ajustar a las siguientes reglamentaciones: una vez concluida la elección de diputados, los colegios municipales sufragáneos procederían a hacer en actos sucesivos y separados la elección de senadores, de presidente y vicepresidente de la República y de ministros de la Suprema Corte de Justicia. Si no resultase suficiente el tiempo, los mismos colegios se volverían a reunir el lunes inmediato, a las nueve de la mañana.¹⁸⁴ Era atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, el hacer el cómputo de los votos emitidos por los diversos colegios municipales sufragáneos en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República y en la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación.¹⁸⁵

Por lo tanto, la Cámara de Diputados tenía que erigirse en colegio electoral el décimo día siguiente a aquel en que se hubieren mandado pasar los expedientes a la Gran Comisión,¹⁸⁶ o el inmediato subsecuente si dicho día fuera festivo. Abierta la sesión, se daría cuenta con el dictamen que debería haber formulado la Gran Comisión y que se procedería a consultar en proposiciones concretas y separadas sobre los puntos siguientes: legalidad de

¹⁸³ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo V, Artículos 83 al 92º, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y estudio introductorio), *La ley electoral de 1911*, pp. 188-191.

¹⁸⁴ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo VI, Artículo 94, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y estudio introductorio), *La ley electoral de 1911*, p. 191.

¹⁸⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 295.

¹⁸⁶ “Entre 1824 y 1991, el órgano encargado de nombrar las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados fue la Gran Comisión. Esta última estuvo integrada, hasta 1979, por un representante por cada estado, y luego se conformó con un representante de cada diputación estatal del partido mayoritario. En adición al nombramiento de las comisiones, la Gran Comisión concentraba las funciones de gobierno y administrativas de la Cámara.” [en línea]. Cámara de Diputados, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política: Órgano Plural de Gobierno [fecha de consulta: 13 de febrero de 2014]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont1/p-28.htm>>.

los cálculos hechos en los diversos colegios municipales sufragáneos; cálculo de los votos en toda la república, y declaración de los ciudadanos que, por haber obtenido la mayoría absoluta de los sufragios emitidos en la elección, deban considerarse electos para los respectivos cargos.¹⁸⁷

En este sentido, antes de pasar a la descripción de las leyes electorales emanadas directamente de la Constitución de 1917, sólo nos bastaría comentar una disposición que permeó las elecciones hasta nuestros días y a pesar de que su decreto no fue objeto de gran envergadura, como tantas otras, es de resaltar su importancia para los procesos electorales posteriores pues fue la primera que planteó la elección directa del Congreso de la Unión, allanando de alguna manera el camino para que en 1917 se ampliara esta facultad para la elección directa del Ejecutivo. Dicha reforma data del 22 de mayo de 1912,¹⁸⁸ en ese documento titulado “Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911”, siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Francisco I. Madero, se decretaba que las próximas elecciones ordinarias de diputados y senadores al Congreso de la Unión serían directas¹⁸⁹ y se celebrarían el domingo 30 del próximo mes de junio, al mismo tiempo que se hiciera la designación de electores para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación (sólo para el caso de la Suprema Corte se mantenía la elección indirecta a través de electores secundarios). Esta reforma modificaba las siguientes disposiciones respecto de lo pactado en la ley del 19 de diciembre de 1911:

El registro de candidatos deberá ser hecho a más tardar el jueves 27 de junio, y la entrega de las cédulas se hará cuando más tarde el viernes 28 del mismo mes.

¹⁸⁷ *Ley Electoral de 1911*, Capítulo VI, Artículos 107 y 108, Edición facsimilar en ARREOLA AYALA (Investigación y estudio introductorio), *La ley electoral de 1911*, pp. 193-194.

¹⁸⁸ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, pp. 321-325.

¹⁸⁹ PATIÑO CAMARENA, *Derecho electoral mexicano*, p. 197.

Entregadas por los votantes en la casilla electoral las cédulas para designación de electores, el instalador entregará a cada votante otro legajo o cuaderno de cédulas para la votación de diputados y senadores, y se procederá a recoger los votos en ánforas o cajas distintas, una para diputados y otra para senadores, explicando con la mayor claridad posible a los votantes que esa segunda votación tiene por objeto designar diputados y senadores, en tanto que en la primera se nombran los electores que han de formar el colegio electoral municipal para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación.¹⁹⁰

Establecido el voto masculino universal y la elección directa para la designación de los miembros del Congreso, existió, sin embargo, una última ley electoral, posterior al gobierno golpista de Victoriano Huerta¹⁹¹ y anterior a la carta magna de 1917, la cual fue expedida el 20 de septiembre de 1916 por Venustiano Carranza y en la que se convocaba a la elección de diputados para el Congreso Constituyente de 1917. Dicha ley de 1916 abrevó de todos los ordenamientos arriba mencionados y sólo se diferenció significativamente de sus predecesoras en el hecho de que solamente contenía los procedimientos para llevar a cabo la elección de las diputaciones federales.¹⁹²

II.2.3 Las disposiciones en materia electoral en la Constitución de 1917

Como tal, la Constitución de 1917 no separó el sistema electoral del articulado original de la Constitución y no fue sino hasta la Ley Electoral de julio de 1918 en que el régimen electoral —sobre todo lo relativo a las sanciones electorales— fue especificado en una ley secundaria.

¹⁹⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 298.

¹⁹¹ Durante el gobierno golpista de Victoriano Huerta fue promulgada una ley electoral el día 31 de mayo de 1913 para la celebración de elecciones extraordinarias de presidente y vicepresidente. Véase JOSÉ VALENZUELA, *Legislación electoral*, pp. 65-76.

¹⁹² DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, pp. 336.

Sin embargo, el régimen electoral mexicano anclaba su fundamento en los artículos 39, 40, 41, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 80, 81, 82, 94, 96 y 115, relativos a la soberanía; la república representativa democrática y federal; la elección del Congreso y el Ejecutivo; el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte; el gobierno de los estados de la federación y el municipio libre.¹⁹³ A pesar de esto, el día siguiente a la promulgación de la Constitución, el 6 de febrero de 1917, una nueva disposición electoral fue validada por el constituyente. El nuevo régimen electoral que dicha ley sancionaba conservó, de la ley promulgada por Madero el 22 de mayo de 1912, la elección directa para diputados y senadores, y estableció la elección directa para presidente de la República. Un hecho sin precedentes en la historia política de nuestro país.

En este sentido, el texto constitucional del 5 de febrero de 1917 definía, en apenas unas líneas, nuestra forma de gobierno y el sistema electoral:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Art. 30).

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. (Art. 40).¹⁹⁴

¹⁹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo v, 4ª. Época, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161, *Documentos Constitucionales Históricos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp. 28-72.

¹⁹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo v, 4ª. Época, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161, *Documentos Constitucionales Históricos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp. 28-29.

Además se añadía que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaría en un congreso general, que se dividiría en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados estaría conformada —se especificaba— de representantes de la nación electos, en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. Se elegiría un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio.

La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada elegiría, sin embargo, un diputado propietario. Por cada diputado propietario habría un suplente. La elección de diputados sería directa y en los términos que dispusiera la ley electoral. [...] La Cámara de Senadores estaría conformada de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada estado declararía electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Igual que para el caso de los diputados, por cada senador propietario se elegiría un suplente. La Cámara de Senadores sería renovada por mitad cada dos años y quedaba establecido que cada Cámara tendría la atribución de calificar las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución sería definitiva e inatacable.¹⁹⁵

Asimismo, el Congreso tenía la facultad para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, así como para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano, en caso de ser necesario, que debiera sustituir al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto o de provisional. La Constitución de 1917 establecía además la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio

¹⁹⁵ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, pp. 340-343.

Electoral para ejercer las atribuciones respecto a la elección de presidente de la República,¹⁹⁶ esto era, la atribución exclusiva de calificar la elección para presidente.

Se depositaba el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que sería denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La elección del presidente, se decía en el texto, sería directa y en los términos que disponga la ley electoral. [...] El presidente entraría a ejercer su encargo el 1º de diciembre, permaneciendo en él cuatro años y nunca podría ser reelecto.¹⁹⁷ El ciudadano que sustituyera al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podría ser presidente para el periodo inmediato. Tampoco podría ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.¹⁹⁸

Los estados adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: cada municipio debía ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, tomando en cuenta que de esta forma, no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, haciendo referencia a la eliminación de figuras supra municipales como lo fueron los Jefes Políticos durante el Porfiriato y de los Prefectos durante el siglo XIX. Los municipios debían administrar libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, debieran ser las suficientes para atender a las

¹⁹⁶ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 319.

¹⁹⁷ PATIÑO CAMARENA, *Derecho electoral mexicano*, p. 110.

¹⁹⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 319-320.

necesidades municipales. [...] En los estados, a cada distrito electoral le tocaba nombrar un diputado propietario y un suplente.¹⁹⁹

II.2.4 Ley Electoral de 6 de febrero de 1917

Una vez validado el nuevo texto constitucional se convocó, casi de inmediato, a elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, todas estas disposiciones bajo la impronta de la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917,²⁰⁰ toda vez que Venustiano Carranza había permanecido como encargado del Ejecutivo desde 1914 y pretendía, a través de las elecciones, erigirse como presidente legítimo y constitucional de la República, es decir, fue una ley *ex profeso* para dicha coyuntura de la cual, como ya se mencionó, su parte más destacada “consiste en que por primera vez se expresa que la elección de presidente de la República sería directa.”²⁰¹

Este ordenamiento contó con un largo capitulado, además, como comenta Díaz Limón:

Esta ley fue expedida al día siguiente de la Constitución, con objeto de regular las elecciones después de concluida la lucha armada e integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. En cuanto al Padrón Electoral, se respeta la ley anterior, salvo que la Junta Empadronadora entregaría a los ciudadanos, además de las boletas para elegir Diputados, las de Senadores y presidente de la República.²⁰²

¹⁹⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 323.

²⁰⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 329.

²⁰¹ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 360.

²⁰² DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 360.

En el texto se dejaba ver ya un cambio en cuanto a la percepción que la élite tenía de lo que una república, federal, democrática y representativa debía ser, después de una tradición electoral decimonónica en donde se mantuvo la elección indirecta a través de electores en las disposiciones electorales contenidas desde Cádiz hasta la Ley de 1912. En este sentido, es amplio el panorama de diferenciación de esta ley con sus antecesoras sobre todo porque la noción de ciudadanía dejó de ser concebida, al menos en el papel, a través de los lazos comunitarios de las poblaciones, en donde la ciudadanía era objeto sólo de “aquel de vivir conocido y honesto”²⁰³ y pasó a ser entendida como un concepto y una condición de carácter civil y político. Al respecto haremos un breve resumen sobre las disposiciones de dicha ley.

En el primer capítulo, el que tenía que ver con la división de las municipalidades, las juntas empadronadoras y el censo electoral, decretaba que para las próximas elecciones serviría de base el censo de 1910,²⁰⁴ la división territorial que se hizo para las elecciones de Poderes Federales en 1912 y la división de las municipalidades en secciones que se efectuó para la elección de diputados al Congreso Constituyente, conforme a la ley de 19 de septiembre de 1916 en la convocatoria para la elección de diputados al Congreso Constituyente. Como vemos, fue una síntesis de anteriores leyes.²⁰⁵

Se adoptarían también los padrones electorales que sirvieron para la elección de diputados al Congreso Constituyente, haciéndoles las modificaciones que fueren necesarias por razones de desaparición física (muerte) y por nuevas incorporaciones; la autoridad municipal de cada lugar nombraría tres empadronadores que entrarían en funciones

²⁰³ IRUROZQUI VICTORIANO, “Sobre leyes y transgresiones”, p. 272.

²⁰⁴ Resulta de nodal importancia este punto, ya que hasta ese entonces no se había contado con la existencia de un censo general de población realizado bajo preceptos científicos, o que se hubiere realizado de forma sistemática cada diez años, esto daba como resultado una mejor aproximación hacia el universo real de electores potenciales además de que brindaba los instrumentos para, en un futuro, contar con estadísticas poblacionales y electorales más fidedignas.

²⁰⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 330-331.

inmediatamente. El empadronador que fuese nombrado en primer lugar, sería el presidente de la junta empadronadora de cada sección, y, por lo mismo, él dirigía las operaciones respectivas, sustituyéndolo en caso de que faltase, los otros dos, según el orden de su nombramiento.²⁰⁶ Para ser empadronador se necesitaba: 1) ser ciudadano mexicano en el ejercicio de los derechos políticos; 2) saber leer y escribir; 3) ser vecino²⁰⁷ de la sección para la que fuere nombrado y 4) no tener ningún empleo o cargo público.

Otra innovación en esta ley resultó de la forma en que serían elaborados los padrones electorales, de tal suerte que el artículo 6º de la ley dispuso que los padrones del censo electoral tuvieran para la debida identificación los datos siguientes:

- a) El número de la sección y el del distrito electoral, el nombre de la municipalidad y el de la entidad federativa a que pertenezca.
- b) Los nombres de los ciudadanos vecinos de la sección, la designación de su estado, profesión, industria o trabajo y edad, expresando si saben o no leer y escribir.
- c) El número, letra o seña de la casa habitación de los ciudadanos inscritos.
- d) Por último, la autoridad municipal publicaría el padrón electoral definitivo de su jurisdicción, en el primer domingo de marzo próximo.²⁰⁸
- e) Por último, la autoridad municipal publicaría el padrón electoral definitivo de su jurisdicción, en el primer domingo de marzo próximo.²⁰⁹

²⁰⁶ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 331.

²⁰⁷ Aquí la noción de “vecino” ya no estaba asociada a la ciudadanía a través del modo honesto de vivir sino que sólo hacía referencia al lugar en donde residía en ese momento el ciudadano designado, se aprecia un cambio en el lenguaje político.

²⁰⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 333.

²⁰⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 333.

En relación con el proceso electoral, los instaladores, las casillas electorales y la manera de emitir el voto: la autoridad municipal de cada localidad, una vez publicado el padrón electoral definitivo, mandaría imprimir por separado las boletas para la elección de presidente de la República, para la elección de diputados propietario y suplente y para la elección de primer y segundo senador propietario y de sus respectivos suplentes.

Cada una de esa serie de boletas tendría tantas de estas cuantos fueran los ciudadanos listados en el padrón de la municipalidad, y, además, un veinticinco por ciento de exceso para suplir las omisiones o pérdidas que se presentaran —una coreografía que ya se acerca más a la que conocemos y experimentamos en la actualidad cada tres años—, cada una de esas series de boletas llevaría numeración progresiva, desde el uno en adelante, debiendo cada boleta contener además el número del distrito electoral, el nombre del estado, territorio o distrito a que aquél pertenezca, el nombre de la municipalidad, el número de la sección y la designación de lugar en que deba instalarse la casilla correspondiente. En el ámbito de la pedagogía electoral se decretaba que cada serie de boletas llevaría en el reverso algún color o señal que distinguiera las que debieran servir para los votos para presidente de la República de cada una de las otras (diputados y senadores).²¹⁰

Uno de los aspectos de la legislación que nos resulta polémico es el mantenimiento de la descentralización electoral y el por qué se optó por ella en estas disposiciones electorales de principios del siglo xx. Así por ejemplo, identificamos como uno de los lugares en donde reside esencialmente la descentralización de la organización electoral el artículo 17, el cual especificaba que cada repartidor de boletas (empadronador) llevaría una libreta en la que debía anotar la hora de la entrega de la boleta respectiva y el nombre de la persona que la

²¹⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 333-334.

recibiére, la que firmaría si supiere hacerlo, es decir, las boletas —antecedente histórico de la credencial para votar— eran entregadas por personajes no inscriptos en el marco de una institución establecida para tal efecto, sino a través de mecanismo discrecionales comunes en los municipios.²¹¹

Así, a las ocho de la mañana, los ciudadanos presentes —por lo menos 9— procederían a nombrar la mesa, la que se compondría de un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, todos los que debían saber leer y escribir.²¹² La casilla electoral permanecería abierta de las nueve de la mañana hasta las tres de la tarde, a menos que antes de esa hora hubiesen votado todos los ciudadanos listados en el padrón.²¹³ Cada votante tenía sus boletas y las entregaría sucesivamente, al presidente de la mesa, el que las pasaba, también de una manera sucesiva, a uno de los secretarios para que este depositase cada una de ellas en el ánfora que correspondiera. En cada boleta iban escritos de puño y letra del votante, el nombre y apellido de la persona o personas por quienes sufragaba. Todas la boletas deberían también ir firmadas por el respectivo elector y serían entregadas por él personalmente. Si el elector no supiera firmar se presentaría en la casilla acompañado de un testigo, y, en presencia de la mesa, diría en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor votaba, para que dicho testigo, en presencia de la misma mesa, lo escribiera en las boletas correspondientes y firmase en asistencia del votante. De este hecho se haría mención en el acta. Cada votante al entregar

²¹¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 334.

²¹² CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 334-335.

²¹³ Otra innovación no sólo en el lenguaje político-electoral sino en la práctica misma del ejercicio del voto, la casilla electoral, es decir, esa que refuerza el voto secreto al no estar el elector a la vista de los demás miembros de la mesa al momento de marcar sus preferencias, fue implementada en México de forma algo tardía: el concepto “casilla electoral” apenas aparece en esta ley de 6 de febrero de 1917. Suponemos que su implementación tuvo como objetivo minar la influencia poderosa de la fuerza coercitiva que los jefes políticos y presidentes municipales ejercían sobre los ciudadanos de sus demarcaciones. Así, por ejemplo en Chile, las cámaras aisladas fueron instituidas desde la ley electoral de 1890 y en Francia desde 1913, al respecto véase VALENZUELA, “La ley electoral de 1890”, p. 159.

las boletas, diría en alta voz su nombre únicamente, y uno de los secretarios lo anotaría en los ejemplares del padrón electoral con la palabra “votó”. Las boletas se depositarían en ánforas distintas, según la elección de que se tratase.²¹⁴

Cerrada la casilla electoral, se procedería inmediatamente a hacer el cómputo de los votos emitidos y depositados en las ánforas, comenzando por aquella que contuviera los votos de la elección de diputados. Uno de los escrutadores debía sacar del ánfora respectiva una por una las boletas depositadas, y leería en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor se hubiera emitido el voto, lo que debía comprobar el otro escrutador, formándose por los secretarios, al mismo tiempo, las listas de escrutinio. Concluido esto, se levantaría el acta correspondiente, en la que se haría constar el número de votos que obtuvo cada candidato, quedando establecido en la ley que se mencionasen sucintamente todos los incidentes que hubieran ocurrido durante la elección así como el número de votos emitidos y el de boletas en blanco sobrantes, indicando su numeración.

Se formaba entonces una suerte de expediente electoral que, junto con el acta mencionada, se pondría bajo cubierta cerrada sobre la que firmarían las personas que debieran suscribir dicha acta, tomándose todas las precauciones que se estimaran convenientes para evitar que dicha cubierta pudiera abrirse sin que fuera notada su apertura. De igual manera a la anteriormente señalada, se computarían los votos para senadores y para presidente de la República. De esta forma, los tres expedientes resultantes de la elección, quedarían en poder del presidente de la mesa, para que los entregase a la junta computadora que se describe más abajo.²¹⁵ En este mismo tenor, es importante mencionar que cada uno de los expedientes electorales (paquetes) a que nos referimos antes, se compondrían:

²¹⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 335-336.

²¹⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, pp. 338-339.

- I. De un ejemplar del nombramiento de instalador, un ejemplar del acta de instalación de la casilla y un ejemplar del padrón electoral de la sección;
- II. De las boletas entregadas por los electores en la elección de que se trate, y de las boletas que quedaron en blanco;
- III. De las listas de escrutinio relativas a la elección a que dichas boletas se refieran;
- IV. De las protestas que se hayan presentado;
- V. Del acta que menciona el mismo artículo anterior y que corresponde a la elección de que se trate.²¹⁶

Finalmente, sólo nos resta describir los procedimientos establecidos en esta ley electoral correspondientes a las juntas computadoras y a los dispositivos de calificación de la elección para presidente de la República. De tal suerte que se disponía que el jueves siguiente al día de la elección, a las diez de la mañana, los presidentes de las casillas electorales se reunirían en el lugar que la autoridad municipal de la cabecera del distrito electoral hubiere señalado previamente, y se constituirían en junta computadora de votos del mismo distrito electoral, nombrando para tales efectos un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores. Así, los presidentes de las casillas electorales harían entrega de los tres expedientes electorales que debieran tener en su poder, levantándose un inventario general de dichos expedientes.²¹⁷

La mesa de la junta computadora comenzaría por hacer el cómputo de los votos emitidos en los expedientes electorales relativos a la elección de diputados, cómputo que se

²¹⁶ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 339.

²¹⁷ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 340.

haría en la forma siguiente: uno de los escrutadores leería una por una las boletas de cada expediente, diciendo en voz alta el nombre del votante, el de la persona por quien sufragó y si esta fue designada para diputado propietario o suplente, nombres que repetiría también en voz alta otro escrutador, después de ver la boleta respectiva. Uno de los secretarios debía anotar en el padrón electoral de la sección el nombre del votante y otro iría formando la lista de votos obtenidos por cada candidato. Los expedientes electorales se examinarían según el orden numérico de las secciones a que pertenecieran. Después de hecho el examen de todos los expedientes de las casillas electorales, los secretarios harían el cómputo general, el que sería revisado por los escrutadores, declarándose después por el presidente, en voz alta, el número de votos que obtuvo cada candidato y que la elección recayó en el ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de ellos, al que se le otorgaría la respectiva credencial, firmada por el presidente y secretarios en los términos siguientes:

Los infrascritos, presidente y secretario de la junta computadora correspondiente al... distrito electoral del estado de... (Distrito Federal o territorio de...) certificamos que el C... ha sido electo diputado (propietario o suplente) al Congreso de la Unión por el expresado distrito electoral.” Fecha.

Igualmente que en el cómputo realizado en las casillas, aquí se elaboraría un expediente electoral. El cual se pondría en paquete cerrado y sellado y se remitiría, como pieza certificada, a la secretaría de la Cámara de Diputados, expresando en la dirección que se refiere a la elección de diputados por el distrito electoral que hubiese hecho la remisión.²¹⁸

Inmediatamente, la misma junta computadora —distrital— procedería a verificar el cómputo de los votos emitidos en la elección de senadores en los mismos términos ya

²¹⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 341.

descritos. Finalmente, se procedería con el escrutinio en la elección para presidente de la República, en el distrito electoral, haciéndose el cómputo de la misma manera que para la elección de diputados y senadores. Terminando este tercer momento del conteo de los votos, el presidente de la junta declarararía qué personas obtuvieron votos y el número correspondiente a cada una de ellas, levantándose el acta respectiva, la que, juntamente con todo el expediente electoral, se pondría en paquete cerrado y sellado y se dirigiría por pieza certificada a la secretaría de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (en iguales términos que para las otras dos elecciones de diputados y senadores). En el sobre debía expresarse que el expediente contenido en el paquete se refiere a la elección de presidente de la República en el distrito electoral que hacía el envío.²¹⁹

Luego de lo anterior, eran instaladas las cámaras constituyentes del Congreso de la Unión con quienes resultasen electos para ambos casos, diputados y senadores. En este sentido y como se mencionó antes, la Cámara de Diputados era la única facultada para realizar el cómputo y la calificación de los votos para presidente de la República, toda vez que ambas cámaras habían realizado antes un proceso de autocalificación de la elección de sus propios miembros.

Una vez instalada, la Cámara de Diputados se constituiría en colegio electoral y se nombraría, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un diputado por cada entidad federativa o territorio, quedando formada la comisión de 31 miembros que debía de hacer el estudio y revisión de los expedientes electorales relativos a la elección para presidente de la República.²²⁰ La comisión presentaría dictamen el día 26 de abril siguiente (la elección se llevó a cabo el 11 de marzo), en cuya fecha, a las cinco de la tarde, la Cámara

²¹⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 342.

²²⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 349.

de Diputados, constituida en colegio electoral, verificaría su segunda sesión. Abierta ésta, se daría cuenta del dictamen, el cual se restringiría a consultar, en proposición concreta, que se declare electo para el cargo de presidente de la República en el periodo de 1º de diciembre de 1916 al 30 de noviembre de 1920, al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los sufragios.²²¹

Los resultados de aquella elección llevada a cabo el 11 de marzo de 1917 dieron el triunfo a Venustiano Carranza con el 97% de los votos, alrededor de 797,305 votos, lo cual evidencia la deficiencia de los empadronamientos y repartición de boletas electorales porque se puede presumir que el universo de los ciudadanos con derecho a voto era mucho mayor; 11,615 votos, el 1.42% del total, fueron contabilizados para Pablo González y el general Álvaro Obregón, quien más adelante sería elegido presidente, obtuvo el 0.49% de la votación con alrededor de 4,000 votos. En total, la votación efectiva ascendió a los 815,000 votos válidos.²²²

Con las leyes electorales posteriormente promulgadas a esta de 6 de febrero de 1917 ocurre un fenómeno que podemos llamar de desplazamiento o diferenciación de lo concerniente a la materia electoral dentro del texto principal de la Constitución de 1917, ya que cada vez más, sobre todo con la promulgación de nuevas leyes electorales o las reformas sufridas por estas, las reglas bajo las cuales se enmarcarán los procesos electorales de la década de los veinte hasta los años cuarenta estarán contenidas en textos secundarios ya no incluidos dentro del articulado constitucional aunque sí sancionados por este. El más claro ejemplo de ello resultará de la promulgación, el 2 de julio de 1918,²²³ de la Ley para la

²²¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 349.

²²² DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 362.

²²³ DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 367.

Elección de Poderes Federales, la cual, con diferentes adecuaciones y modificaciones, estaría vigente hasta 1946, cuando se emprende el proceso de federalización de la función electoral, el cual será analizada en capítulos siguientes.

II.3 Conclusiones

En México, salvo breves períodos como el Primer y Segundo Imperio en 1821-1823 y 1863-1867 respectivamente, se instituyó como una república, federalista o centralista, en donde el poder Ejecutivo recaía en la figura del presidente. Se establecía pues un régimen presidencialista a imagen y semejanza de los Estados Unidos, lo que no quiere decir, sin embargo, que *de facto* se adoptara además el mismo sistema electoral norteamericano, pues —como viene siendo nuestra hipótesis— la impronta de la legislación en materia electoral siguió siendo Cádiz hasta que se rompió con la vieja costumbre política de elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos en elecciones indirectas con la promulgación de la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

Durante el Porfiriato las elecciones constituían básicamente un mero formalismo. No obstante, se puede inferir que estas desempeñaban tanto en el plano simbólico como material una función política insustituible en el mantenimiento del orden liberal: una función de legitimación del poder e integración política.²²⁴ Se intentaba por lo tanto contar con un mínimo de legitimidad para el ejercicio del poder manteniendo a las clases bajas de la sociedad, en un país eminentemente rural como el México de esa época, alejadas de la política y carentes de la cognición sobre los derechos y prerrogativas que las leyes les otorgaban.

²²⁴ GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia*, p. 50.

En México, como hemos visto antes, las funciones electorales competían exclusivamente al gobierno federal quien sin embargo las delegaba, para su efectiva descentralización, en los ejecutivos de los estados y finalmente en los hombres fuertes de los municipios más allá de la autoridad municipal formal; además, todo el proceso operaba bajo la más evidente informalidad y discrecionalidad. No fue sino hasta la década de los cuarenta del siglo pasado en que en México surge una figura institucional con un margen de acción federal en lo relativo a la función electoral.

En el tránsito del siglo XIX al XX, los sistemas y las leyes electorales todavía eran extraordinariamente complejos y excluyentes, y las formas de clientelismo perduraron durante muchos años, sobre todo en países como Italia, España, Portugal y Latinoamérica.²²⁵ Como ha sido denunciado por diversos especialistas de los procesos electorales del siglo XIX, la estructura político-electoral, es decir, la Constitución y las leyes electorales, presentaban formas aparentemente avanzadas y progresistas que convivían con una infraestructura atrasada, tradicional, oligárquica y caciquil,²²⁶ que subsistió, para el caso de México, hasta bien entrado el siglo XX.

Como se puede apreciar de todo esto, la constitución gaditana representó una significativa influencia no sólo en las prácticas, sino en las instituciones electorales en nuestro país. Esta impronta sólo se superó de alguna manera hasta la promulgación de las disposiciones contenidas en la Constitución mexicana de 1917 y sus posteriores leyes electorales.

²²⁵ WARREN, “Las elecciones decimonónicas en México”, pp. 28-54; GUERRA, “El soberano y su reino”, pp. 33-61; ANNINO, “Introducción”, pp. 7-18.

²²⁶ MARÍN ARCE, “La Ley Electoral”, p. 86.

Resulta claro que la historiografía mexicana y latinoamericana en materia electoral ha descuidado el estudio del ordenamiento gaditano,²²⁷ para el caso mexicano es probable que esto se dé porque tal norma no contó con mucha vigencia como norma fundamental de la legislación mexicana, pero cuyas disposiciones en materia electoral fueron equiparadas y evaluadas junto con lo dispuesto en otros ordenamientos como el francés y el estadounidense para desarrollar los propios ordenamientos mexicanos. Sin embargo, donde mayor influjo tuvo la “Pepa” dentro de las posteriores leyes mexicanas fue en lo referente a la cuestión electoral en su parte instrumental, y ya que esta fue también un reflejo de las legislaciones europeas más modernas y liberales de su época, ahí es donde hay que buscar la vía por la cual la mayoría de los postulados de las legislaciones electorales europeas llegaron a México. Por supuesto, sin demeritar el papel de los legisladores mexicanos que, como es válido pensar, no se limitaron a transcribir ordenamientos que les parecían modernos, sino que los mismos fueron objeto de análisis y, en este sentido, lo que hubo fue una adecuación de esos ordenamientos a la realidad nacional.

Una vez que la Constitución de 1917 fue establecida, entonces comienza en México un verdadero desarrollo propio en cuanto a creación de leyes. Tan es así que se puede reconocer que, en este sentido, la Constitución mexicana de 1917 invirtió de algún modo la tendencia imperante a lo largo del siglo XIX, a propósito de los canales e influencias a través de los cuales se planteaba la legislación, pues ahora esta Constitución de avanzada fue la primera en establecer un Estado social de derecho, tal y como quedó establecido en la mayoría de los países europeos que redactaron textos constitucionales después de la Segunda Guerra Mundial.

²²⁷ MALAMUD, *Legitimidad, representación y alternancia*, pp. 7-13.

Recapitulando, México comenzó en 1917 la superación de las prácticas político-electorales decimonónicas basadas en gran medida en la Constitución de Cádiz, ya que como indica perfectamente Mauricio Merino, el país “nació a la vida independiente con un régimen federal mucho más ligado a su herencia española que al modelo democrático de los Estados Unidos.”.²²⁸ Sobre todo en relación al poder y autonomía que concedió a los municipios. En México el régimen de república federal implica una muy marcada separación entre Ejecutivo y Legislativo, donde el presidente se caracteriza por centralizar el poder. Debemos decir que la nula independencia respecto al poder político de los antecedentes de las instituciones electorales modernas con las que cuenta hoy el país posibilitó su subordinación, discrecionalidad y nula aplicación de la ley, lo cual generó vicios en cuanto a la cultura política se refiere. Vicios que a nuestro entender fueron mejor sorteados por otros países, como España, en su proceso de transición y consolidación democrática y que en México, esto al final del siglo XX, por su peculiar sistema autoritario de partido único, no se resolvieron ni siquiera con la alternancia en el ejecutivo en el año 2000.

En cuanto a las instituciones electorales, más allá de lo administrativo, en su aparato jurídico-contencioso en específico, encontramos otra de las principales deficiencias respecto a los sistemas electorales en países como España respecto de México, ya que en España desde muy pronto se dotó de buenos instrumentos institucionales, de acción y de autonomía respecto del gobierno, al crear los tribunales contencioso-electorales,²²⁹ mientras que en México, durante todo el XIX y la mayor parte del XX estas mismas disposiciones fueron letra muerta, no existiendo un espacio contencioso en materia electoral hasta la década de los noventa del siglo pasado.

²²⁸ MERINO, “La formación del Estado nacional mexicano”, p. 338.

²²⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, “La Constitución Española de 1978”, pp. 98-100.

Por todo ello, podemos concluir este capítulo señalando que el sistema electoral y las instituciones electorales en México van a ser modeladas posteriormente, atendiendo la construcción de un aparato jurídico-electoral centralizado con el establecimientos de órganos públicos como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) en 1946, la Comisión Federal Electoral (CFE) en 1973, el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 y el posterior Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, con delegaciones en las distintas demarcaciones electorales del país pero con su centro neurálgico en la ciudad de México; mediadas por una estructura de dirección que reproduce, en su microcosmos, la manera jerárquica en que históricamente se distribuye y se ejerce el poder en México. En suma, siguiendo a Georgette José, las instituciones electorales creadas a partir de la Revolución (1910-1911) y luego las emanadas de la Constitución de 1917 (1917-1918), salvo en lo que tiene que ver con el voto directo y la reglamentación de los partidos políticos, “reprodujeron las estructuras anteriores del siglo pasado”.²³⁰ Es decir, tuvo lugar el inicio de un cambio electoral en lo respectivo al voto directo y al origen de los partidos políticos, pero no en lo que respecta a la permanencia de la descentralización en la organización y control de los comicios —como legado del siglo XIX— que permanecerá, como ya se ha señalado, hasta 1946.²³¹

²³⁰ JOSÉ VALENZUELA, *Legislación electoral*, p. 57.

²³¹ JOSÉ VALENZUELA, *Legislación electoral*, p. 58.

CAPÍTULO III

CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

III.1 Introducción

Hasta 1946, el último gran paradigma en cuanto a leyes electorales se refiere había sido la Ley promulgada en 1918, propuesta y sancionada por Venustiano Carranza. A partir de esta, se hacen adecuaciones a la referida ley pero ninguna nueva propuesta la llega a derogar. Las principales modificaciones implementadas en este período fueron las siguientes:

1) El Decreto del ciudadano jefe interino del Ejército Liberal Constitucionalista (Adolfo de la Huerta) con fecha del 25 de mayo de 1920, el cual al asesinato de Carranza legitima las posturas del Plan de Agua Prieta²³² y propone en su artículo sexto:

Que la forma estrictamente legal en que el pueblo ejerce su soberanía es la emisión del voto que constituye al mismo tiempo una prerrogativa y una obligación de los ciudadanos; y que de verificarse las elecciones en la fecha señalada por la ley vigente para Poderes Federales, quedarían injustamente privados del derecho de ser votados, para los cargos públicos, precisamente los CC. que han destinado más amor y respeto a nuestras instituciones, tomando las armas para reivindicar el imperio absoluto de la democracia y de la ley y los que en el orden civil han cooperado más directa y eficazmente en el triunfo del actual movimiento reivindicador.²³³

Este decreto convocaba a elecciones de poderes Legislativo y Ejecutivo para celebrarse, por esa sola ocasión, el primer domingo de septiembre de 1920.

²³² Es proclamado el 23 de abril de 1920, en Agua Prieta, Sonora. En este se desconocía al gobierno de Venustiano Carranza. Al respecto véase, AGUILAR y MEYER, *A la sombra de la Revolución*, p. 84.

²³³ *Diario Oficial de la Federación* (versión electrónica), martes 25 de mayo de 1920, en <http://dof.gob.mx/index.php?year=1920&month=05&day=25>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2014.

2) Posteriormente, el mismo Adolfo de la Huerta en su calidad de presidente constitucional sustituto y en vista de que el anterior decreto sólo llamaba a elecciones sin hacer mención de los lineamientos a que se sujetarían estas, propone, el 7 de julio de 1920, el Decreto que reforma la Ley Electoral de 2 de julio de 1918, el cual sólo modificó —respecto de la ley de 1918— las fechas en que serán levantados los padrones y modifica las fechas de la elección, decretando que la elección para renovar el Congreso de la Unión se realizará el primer domingo de agosto y la presidencial el primer domingo de septiembre, es decir, las elecciones federales no se efectuarían de forma simultanea como era usual.

3) El Decreto que adiciona la ley electoral del 2 de julio de 1918 con fecha de 24 de diciembre de 1921. Esta adición la propone Álvaro Obregón y en su único artículo determina que la facultad de resolver acerca de la validez de las elecciones de ayuntamiento corresponde únicamente al congreso de los respectivos estados.

4) El Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, expedida por Pascual Ortiz Rubio el 24 de noviembre de 1931. Este decreto se refería a la división electoral, fundamentalmente ampliaba el número de la población que debía comprender cada distrito de 70 000 (que proponía originalmente la Ley de 1918) a 100 000 habitantes; del mismo modo la población que debía comprender cada sección cambiaba de 500 a 2 000 habitantes, cantidad establecida en 1918, por la de 5 000 a 10 000 habitantes por sección electoral.

5) Las leyes electorales con fecha de 19 de enero de 1942 y la de 4 de enero de 1943, la cuales básicamente se abocaron al fortalecimiento del padrón electoral y a perfeccionar sus

instrumentos de control y medición, pues el incremento de la población fue acelerado y se mantuvo en constante crecimiento a partir de la década de los veinte.²³⁴

De ahí en adelante, sólo se hicieron modificaciones a artículos específicos de la Ley Electoral de 1918 —oficialmente conocida como Ley para la Elección de Poderes Federales— o a la Constitución de 1917 en relación con el proceso electoral, sobre todo en lo que tenía que ver con la edad para poder ser considerado ciudadano, a través de qué comportamiento se perdía la calidad de ciudadano y otras adecuaciones menores.

Lo fundamental en esta segunda parte de la investigación es apreciar el proceso a través del cual toda la función electoral, tan compleja como se lee en las leyes, pasa de ser una atribución descentralizada a una centralizada,²³⁵ primero dependiente de los gobiernos municipales, luego dependiente de los gobiernos estatales —con Ávila Camacho—, hasta la creación de una institución federal *ex profeso* para coordinar todo el proceso. Esto es, ante cualquier elección federal, los gobiernos locales ya no tendrían que coordinar esfuerzos para, por ejemplo, dividir sus estados en distritos electorales, ni tener que dictar órdenes para que una comisión especial regulara, bajo los datos de los censos de población, la elaboración de la lista de ciudadanos con derecho a voto (padrón electoral).

Las autoridades municipales tampoco tendrían más la obligación de dividir su municipalidad en secciones electorales bajo supuestos del número de la población.²³⁶ Todas estas actividades —entre otros cientos de atribuciones más— fueron absorbidas por la institución a la cual hemos venido haciendo mención, en un proceso que podríamos

²³⁴ “Desde la Independencia en la segunda década del siglo XIX, su población [la de México] había aumentado sólo tres veces, pero a partir de entonces el ritmo se aceleró vertiginosamente. La primera triplicación entre 1820 y 1940 tardó 120 años, la segunda sólo 35, porque en 1975 México tenía ya más de 60 millones de habitantes y al iniciarse el decenio de los ochenta había más de 70 millones de mexicanos.”, AGUILAR CAMÍN y MEYER, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, p. 206; DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 399.

²³⁵ WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, p. 117.

²³⁶ Que a lo largo de la historia han fluctuado entre los 500 y hasta los 15 000 habitantes.

denominar como federalización de la función electoral, para el cual primero fue creada la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), luego renombrada Comisión Federal Electoral (CFE),²³⁷ la cual fue sustituida por el Instituto Federal Electoral (IFE), que a través de las reformas político electorales de 22 de enero de 2014 se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE). A este respecto, Emilio Rabasa Gamboa argumenta que:

La historia de estas reformas es la historia de la evolución de un sistema altamente centralizado y autoritario a uno descentralizado y democrático [aquí “centralizado” se refiere a la función política de los órganos electorales en donde todas las atribuciones se las arroga, en última instancia, el presidente municipal y no hace referencia a una institución que centralice la función electoral como tal]. En esta transformación el acento está puesto sobre todo en el papel relevante de los partidos políticos como organismos de interés público y en el sistema de elección del Poder Legislativo. Otros aspectos no menos importantes han sido los órganos electorales y el sistema de jurisdicción electoral.²³⁸

III.2 La federalización de la estructura electoral (1946)

La consolidación de una estructura centralizada de control electoral respondió a la necesidad de crear un camino cada vez más sinuoso en la emergencia de nuevos partidos políticos y para que se redujeran, al interior del partido de Estado,²³⁹ fracturas previas a los comicios,

²³⁷ Con la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1951 “[...] A la Comisión Federal Electoral se le dio ese nombre suprimiendo la palabra ‘vigilancia’, debido a que el uso había producido tal denominación, se dieron amplias facultades llegando incluso a la de poder aclarar las dudas por la interpretación de la Ley Electoral...”, OROZCO PIMENTEL, *Las reformas electorales en México*, pp. 10-11.

²³⁸ RABASA GAMBOA, *Las reformas constitucionales*, p. 9.

²³⁹ En ese sentido, según Jean Meyer: “Tanto antes como después de 1935 [año en que Cárdenas exilia a Calles] 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 [a través de la reforma de 1946] fue evitar que otros miembros de la “familia revolucionaria” compitiesen por los mismos puestos.”, MEYER, “El PNR/PRM”, p. 118.

como las que habían ocurrido con Vasconcelos en 1929-1930 y con Almazán en 1939-1940, ambos, prominentes integrantes del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), respectivamente.²⁴⁰

Huelga decir que ambas elecciones fueron sancionadas y se llevaron a cabo bajo la Ley de Elecciones de Poderes Federales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1918 y promulgada por Venustiano Carranza. Una ley que para 1946 contaba con casi tres décadas de vigencia. Este fue un ordenamiento que según sus impulsores “...con su sencillez y generosidad facilita su violación a quienes quieren olvidar en el ejercicio del voto los altos intereses de la patria y de la democracia...” y en donde “ciertos grupos [...] hoy no encuentran en él las garantías que quizá echaron de menos en anteriores comicios.”²⁴¹

Contextualizando mejor aquella situación, Luis Medina Peña nos dice que:

...la elección presidencial de 1940 [en la que resultó electo Ávila Camacho], una de las más sangrientas de toda la historia, que a la postre conduciría a la primera reforma electoral de fondo, la de 1945 [la reforma electoral avilacamachista se aprueba en el Congreso en diciembre de 1945 pero se publica oficialmente en enero de 1946], que pone atención por primera vez a lo institucional al centralizar la organización electoral federal en organismos nacionales directamente dependientes del gobierno. [...] 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

²⁴⁰ Paoli Bolio dice al respecto que: “Finalmente, en las elecciones sólo podrían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquellos. Así se impedían rupturas de última hora en el partido oficial. Las candidaturas de Vasconcelos y Almazán habían enseñado mucho al sistema. Ambos eran candidatos que habían surgido como personalidades al interior de los gobiernos revolucionarios y mantenían muchas conexiones y apoyos en el interior de los mismos. Con esta última disposición, sumada a las anteriores no podía haber sorpresas de última hora, ni al interior del partido oficial –que era lo que más preocupaba– ni en partidos de oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales.”, en PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 194.

²⁴¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

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.²⁴²

Es así como la federalización de las funciones electorales quedó sustentada a través de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, propuesta por el presidente Ávila Camacho,²⁴³ a fin de prevenir que existiera competencia electoral efectiva que le hiciera sombra al rebautizado Partido Revolucionario Institucional (PRI, 18 de enero de 1946)²⁴⁴ o a que, como se menciona arriba, en el seno mismo del partido de Estado las facciones insatisfechas por la designación de candidato presidencial recurrieran a separarse de este y formaran nuevas agrupaciones políticas. Justo como había sucedido en las elecciones de 1940 en las que había resultado electo el nativo de Teziutlán, y tras las cuales, después de una de las jornadas electorales más violentas en la historia reciente de nuestro país, la legitimidad de su mandato quedó en entredicho. Luis González comenta al respecto:

²⁴² MEDINA PEÑA, *El siglo del sufragio*, pp. 19-20.

²⁴³ José Díaz Limón comenta, a propósito de la administración de Ávila Camacho, que durante esta “...existió un delicado equilibrio entre las fuerzas cardenistas y sus opositores, al que contribuyó la idea principal a favor de la *unidad nacional* y la situación de emergencia provocada por la Segunda Guerra Mundial. Ante esta amenaza para la estabilidad y soberanía del país, el gobierno recibió el apoyo de organizaciones obreras, campesinas, empresariales y otras y los acontecimientos de orden internacional, distrajeran el encono político interno.”, DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 397.

²⁴⁴ Soledad Loaeza propone que el cambio de nombre significó, en términos político-electorales, mucho más de lo que la mayoría de los autores propone pues “...la mayor parte de los trabajos sobre el gobierno avilacamachista [...] acepta la visión continuista del régimen político que no reconoce diferencias sustantivas entre, por ejemplo, las tres organizaciones en las que se materializó el poder de la coalición revolucionaria triunfante: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).”, en LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, pp. 251-252; en este mismo sentido la misma autora argumenta lo siguiente: “Creo que la interpretación predominante según la cual el nuevo partido [el PRI] lo era sólo en el papel, proviene de que la atención de historiadores y especialistas se ha concentrado en el desenlace de esta historia [se refiere al fracaso del proyecto avilacamachista de restarle el poder que durante la administración del general Cárdenas habían adquirido los sectores obrero y campesino del partido, controlados por la CTM y la CNC respectivamente] en cambio, mi objetivo es reconstruir la trama, rastrear las intenciones presidenciales e identificar los factores que incidieron en su destino final.”, en LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 254.

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 Eclesiastés denomino infinito.²⁴⁵

Para evitar que se repitiera un episodio como el anterior, la Ley recurrió a reglamentar el registro de las formaciones partidarias y a crear una institución de carácter federal que, según la exposición de motivos del proyecto, respondiera a la necesidad de balancear la intervención de los tres poderes de la federación, así como a reglamentar el actuar de los partidos políticos y de los ciudadanos en la observancia de los procesos electorales. Esta nueva institución fue denominada como Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE).

El texto del proyecto original que crearía la CFVE, decía:

[...] se propone la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral prevista en los artículos 5, 6, 7 y 8 de la iniciativa; organismo de vigilancia que [...] trata de realizar el equilibrio de responsabilidad y de funciones que resulta de la innovación que introdujo el Constituyente en el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional; organismo que vendrá en auxilio de la Suprema Corte cuando trate de ejercitar la facultad investigadora que queda reglamentada en el capítulo X de la propia iniciativa.

La Ley Electoral vigente [la de 1918] encomienda a los Ayuntamientos y autoridades de carácter municipal las funciones principales en el proceso electoral. Pero este sistema, que es lógico e inobjetable, ha merecido, sin embargo, las principales censuras de sectores políticos que consideran a los organismos

²⁴⁵ GONZÁLEZ, *Historia de la Revolución Mexicana*, pp. 301-302.

municipales como susceptibles de influencia partidista o sometidos a insinuaciones de funcionarios que puedan estar interesados en la contienda política. Por esta razón y en tanto que una reforma a nuestro sistema municipal rodee a los Ayuntamientos de la independencia y garantías en que debe basarse la libertad del Municipio, se propone cambiar fundamentalmente el sistema en lo relativo a la vigilancia y desarrollo de las elecciones, guardando el posible paralelismo con nuestro sistema federal y encomendando a diferentes organismos las diversas funciones electorales, según se ejerzan en toda la República, en cada Entidad o en circunscripciones todavía más reducidas.²⁴⁶

La Ley señalaba las funciones de la CFVE y, conforme lo que se pretendía con el proyecto para la consecución de la presencia de dicha institución en todos los niveles de la sociedad, se declaraba la creación de instituciones electorales de carácter local y municipal, con presencia en cada estado y en cada municipio del país, así:

[...] La Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuando tenga que designar Comisiones locales deberá integrarlas con ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, de reconocida probidad e independencia y de cultura bastante para desempeñar sus funciones. Tiene así facultad selectiva, pero no arbitraria, pues la ley fija las cualidades que deben tener los integrantes.

[...] A las Comisiones Locales está encomendado vigilar la preparación y desarrollo del proceso electoral en la Entidad a que pertenece e intervenir limitativamente en el mismo proceso de acuerdo con la ley.

A los Comités Electorales Distritales corresponde intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral de su circunscripción, formar las secciones electorales, designar las casillas, resolver las reclamaciones relativas al Padrón Electoral; designar los Presidentes de casilla y presidir la instalación de las Computadoras en el caso de no ponerse de acuerdo los partidos que actúen en su circunscripción.²⁴⁷

²⁴⁶ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

²⁴⁷ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-

En lo conducente a la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos en el proceso electoral se reconocía que:

También para el nombramiento de Presidente de casilla se llama a los partidos. La designación del Presidente de casilla es fundamental en el sistema electoral de la iniciativa, que siguen en esto los lineamientos de la ley actualmente en vigor. Por lo tanto, desea el proyecto que los mismos partidos militantes logren un acuerdo común, para designar personas imparciales y honestas que garanticen los intereses políticos de todos. Solamente cuando esto no se logre, la designación queda encomendada, como en casos anteriores, al organismo competente, que debe seleccionar personas que reúnan las cualidades que enumera la ley. Personas que pueden ser objetadas por los partidos en los casos que expresamente se señalan.²⁴⁸

Más allá del discurso, la propia modernización del sistema electoral mexicano que supuestamente se proponía en esta ley entraba en contradicción cuando en la propia exposición de motivos también se expresaba y reconocía que los integrantes del sistema político mexicano, salvo —se intuye— los que eran herederos de la familia revolucionaria, es decir los partidos y corrientes políticas distintas y la ciudadanía en general, no estaban todavía del todo preparados para procesos electorales en los que las instituciones gubernamentales estuvieran ausentes. Este planteamiento se argumentaba como sigue:

Pero aun cuando todavía no es posible cambiar en forma radical el sistema electoral para poner exclusivamente en manos de los Partidos Políticos todo el proceso ciudadano, es en alto grado conveniente que la participación de éstos en la función

Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

²⁴⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I.- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

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 medios adecuados para hacer insospechable su intervención de vigilancia y garantía. El pueblo así, confiado en que su voluntad será respetada, recibirá estímulo para cumplir el deber de votar y se irá formando la conciencia colectiva de responsabilidad, que más tarde hará posible llegar al sistema en que los órganos gubernamentales reduzcan al mínimo su intervención en el proceso electoral.²⁴⁹

En realidad se justificaba un proceso centralizador de la función electoral con un argumento opuesto de descentralización: de separación entre el Estado y el órgano encargado de la organización de las elecciones.²⁵⁰ Con este razonamiento se presuponía que esta nueva Ley y sus posteriores adecuaciones irían disminuyendo gradualmente la participación gubernamental en la organización de los procesos electorales, pues se decía que:

Los dos mejores caminos para asegurar la imparcialidad de los organismos que dirijan el desarrollo de la contienda cívica son: que la totalidad de las agrupaciones políticas participantes en las elecciones designen para integrarlos, por común acuerdo, las personas que reúnan condiciones de imparcialidad y rectitud que garanticen los intereses de todos y cada uno; o bien, en caso de no lograrse acuerdo común, que esas personas sean designadas por el organismo imparcial creado por la ley.

Es así como, para la designación de las personas que deban integrar las Comisiones locales Electorales y los Comités Distritales, la iniciativa llama preferentemente a los partidos políticos actuantes para que, de común acuerdo entre

²⁴⁹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Período ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

²⁵⁰ En su obra *Elecciones libres* (Tecnos, España, 1962), Mackenzie señala que existen cuatro requisitos 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 limitaban la lucha por el poder. Los dos primeros corresponden a arreglos orgánico-constitucionales; los dos restantes, a la cultura política.”, citado en MEDINA PEÑA, *El siglo del sufragio*, p. 17.

todos, las propongan, suponiendo que su acuerdo unánime seleccionará a quienes, por su prestigio e integridad, se mantienen a salvo de toda sospecha y garanticen por ende los intereses de todos.

Se consigue así, sin llegar a la total descentralización, el propósito de reducir al mínimo la intervención del Estado, pues solamente en el caso de que no haya acuerdo entre todos los partidos, la designación será hecha por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y por la Comisión local respectivamente.²⁵¹

La Ley Electoral Federal de 1946 constó de 136 artículos, divididos en doce capítulos, que hacían referencia a la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a los organismos electorales, a los partidos políticos, al derecho activo y pasivo del voto, a la demarcación territorial, al padrón y a las listas electorales, a la preparación de las elecciones, al “proceso electoral”²⁵² de la elección de diputados, senadores y presidente, a las juntas computadoras, al cómputo general de las elecciones, a la nulidad de las elecciones, y a las sanciones.²⁵³ Como se aprecia respecto a la anterior Ley de 1918, que constaba de 123 artículos y once capítulos, la de 1946 se vuelve más extensa y en palabras de Paoli Bolio: “El grado de complejidad de esta ley es notablemente mayor que la anterior”.²⁵⁴

En lo relativo a los partidos políticos, la Secretaría de Gobernación sería la encargada de otorgar el registro a los nuevos partidos, pues como se decía en el proyecto: “Todos los partidos políticos legalmente constituidos deberán registrarse en la Secretaría de Gobernación, la que tiene la facultad de investigar si las agrupaciones registradas con tal calidad dejan de llenar requisitos exigidos por la ley.”²⁵⁵

²⁵¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

²⁵² ELIZONDO GASPERÍN, *Temas selectos del derecho electoral*, p. 61.

²⁵³ ELIZONDO GASPERÍN, *Temas selectos del derecho electoral*, p. 61.

²⁵⁴ PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 192.

²⁵⁵ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I- Número 19, Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

En la sección correspondiente a los partidos políticos dicha ley dispuso que para su constitución deberían cubrirse los siguientes requisitos:

- I. Contar con número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada uno.
- II. Obligarse a normar su actuación pública de acuerdo con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a las instituciones nacionales que ella establece.
- III. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de subordinarse a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.
- IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial.
- V. Organizarse conforme a las bases que establece la ley.
- VI. Obligarse a encauzar su acción en medios pacíficos.
- VII. Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

A nuestro entender, la Ley tenía un doble propósito: por un lado, estimular la creación de organizaciones políticas mejor estructuradas y que no surgieran espontáneamente en la coyuntura de las elecciones federales y, por el otro, “*controlar*, desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional”, en el sentido de no otorgar registro a

la organizaciones cuyas “características o potencial se desconociera”.²⁵⁶ Otra interpretación de estas características de la nueva Ley viene de aquilatar las intenciones presidenciales y, a través de ellas, como sugiere Loaeza, inferir que el proyecto original de Ávila Camacho en un primer momento pretendió establecer en México un sistema bipartidista,²⁵⁷ pues

...el objetivo de Ávila Camacho era fundar una organización de carácter liberal, que dejara atrás el corporativismo cardenista. También se trataba de inducir la formación de un sistema bipartidista en el que la oposición fuera un actor político relevante; así lo sugiere la relación del presidente con el líder del PAN, Manuel Gómez Morín. Como bien sabemos este proyecto fracasó. Aun así, las consecuencias de los cambios que introdujo Ávila Camacho fueron tan significativas como las que acarreó el ejido o la organización corporativa de obreros y campesinos.²⁵⁸

Adicionalmente, en clara contradicción con lo que ocurría con la política interna del recién creado PRI, en donde el presidente de la República era además el “jefe” de su partido y elegía a discreción a su sucesor, gobernadores y líderes partidistas,²⁵⁹ la Ley de 1946 obligaba a los partidos a sujetarse a procedimientos democráticos para la elección de sus dirigentes, así como a contar con un método o programa de educación política de sus militantes y un sistema

²⁵⁶ PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 193.

²⁵⁷ La interpretación de Loaeza es novedosa por cuanto que plantea una intencionalidad que desconocíamos en los postulados electorales durante la administración de Ávila Camacho. Krauze, por su parte, sostiene que Ávila Camacho se propuso, y efectivamente logró, la consolidación de la transmisión institucionalizada del poder al interior del PRI y, por ende, también se consolidó un sistema político-electoral que se extendería por décadas. Al respecto véase, KRAUZE, *La presidencia imperial*, pp. 65-68.

²⁵⁸ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, pp. 262-263.

²⁵⁹ Jean Meyer escribe que después del rompimiento de Cárdenas con Calles en 1935: “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.”, en MEYER, “El PNR/PRM”, p. 124.

de sanciones administrativas para aquellos militantes que violaran los principios del propio instituto político.²⁶⁰

En suma, la federalización de la estructura electoral fue resultado de otros problemas derivados de la complejización del sistema político mexicano pues los partidos políticos, otrora creados para sustentar la candidatura de algún personaje prominente y de existencia efímera, empezaron a configurarse en torno de una base de carácter nacional a partir de la creación del Partido Acción Nacional (PAN) en 1939, si bien algunos partidos a la izquierda simpatizaron abiertamente con el gobierno. Al respecto, Fuentes Díaz nos dice que para 1946:

De inmediato se acogieron a la Ley, para intervenir en las elecciones federales de 1946, el PRM, transformado en esos días en Partido Revolucionario Institucional, que postuló la candidatura del licenciado Miguel Alemán; el Partido Democrático Mexicano, que sostuvo a Ezequiel Padilla; el Partido Acción Nacional y el Partido Fuerza Popular, este último como instrumento del Sinarquismo, de franco carácter subversivo y abierto simpatizador del Eje durante la última guerra. Fuerza Popular se comprometió como los demás partidos, de acuerdo con la nueva Ley, a respetar el orden jurídico de la República, compromiso que después había de violar y por lo que había de cancelársele el registro. El Partido Democrático Mexicano resultó a la postre un mero partido electorero y murió al terminar la campaña.²⁶¹

A pesar de que en la cita se denota una competencia partidista amplia, el artículo 23 resultó bastante restrictivo en el aspecto de las nuevas formaciones políticas, ya que establecía que para efectos de la dicha Ley sólo serían reconocidos como partidos políticos los que contaran con una cobertura nacional,²⁶² es decir, aquellos que habían constituido una asamblea en por

²⁶⁰ PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 193.

²⁶¹ FUENTES DÍAZ, *Los partidos políticos*, p. 170; DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 407.

²⁶² *Ley Federal Electoral* (1946), en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 3.

lo menos dos terceras partes de las entidades del país. De tal suerte que algunos grupos políticos de carácter local-regional vieron minadas sus posibilidades de competir en elecciones federales y tuvieron que adherir sus fuerzas a otras ya consolidadas a nivel nacional, esta situación benefició al PAN pues muchos grupos políticos locales de filiación católica recibieron el empujón que necesitaban para unirse de lleno a Acción Nacional.²⁶³

Con todo y sus características restrictivas sobre el registro de nuevos partidos políticos, la Ley de 1946, atribuía sin embargo a los partidos algunas facultades respecto a la constitución de las autoridades electorales, ya que se establecía en el artículo 7 de la Ley que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral estaría formada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; por dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado, representantes de sus respectivas cámaras o de la Comisión Permanente y por dos miembros salidos de alguno de los partidos nacionales.²⁶⁴

Así constituida la CFVE, los comisionados de los poderes reunidos en junta previa citada por el presidente de la Comisión “invitarán” a los partidos políticos para que, dentro del plazo que les señalen y de común acuerdo, propongan a sus representantes en el seno de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Cabe destacar que si entre los partidos no se ponían de acuerdo, los comisionados de los poderes, es decir, el Secretario de Gobernación, el otro miembro del gabinete y los dos representantes de las cámaras, un senador y un diputado, designarían o señalarían a los partidos que debían enviar comisionados al seno de la CFVE cuidando que dichos partidos fueran los más importantes de los que actuasen en el país. Adicionalmente, la representación de los partidos también se veía reflejada en las

²⁶³ ARRIOLA, “El Partido Acción Nacional”, p. 249.

²⁶⁴ *Ley Federal Electoral* (1946), en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, pp. 1-2.

Comisiones Locales y en los Comités Distritales, en donde su presencia nunca pasaba de dos miembros. Más aún, los partidos podían proponer, si se ponían de acuerdo, a los integrantes de las comisiones locales y comités distritales, sin embargo, la designación final correspondía a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para el caso de las delegaciones locales y a las propias comisiones locales para el caso de los comités distritales.²⁶⁵

Como ya mencionamos, el registro para los nuevos partidos era un paso que suponía requisitos inalcanzables para algunas agrupaciones regionales, Paoli Bolio comenta al respecto que:

El registro partidario, que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica, debía ser otorgado por la Secretaría de Gobernación. Esta es una innovación que establece uno de los principales mecanismos de control. Para la obtención del *certificado de registro*, así como protocolizar ante este último la declaración de principios, el programa y los estatutos debidamente aprobados por las asambleas estatales y en la general. Esta era una dificultad grave para conseguir el registro. El costo económico y social de las movilizaciones para hacer asambleas y la necesidad de protocolizar actas de ellas, hacen muy difícil el cumplimiento de ese requisito para obtener el registro. Los notarios, funcionarios públicos al fin, se negaron a dar fe de actos celebrados por partidos de oposición, en la práctica política posterior.²⁶⁶

Finalmente hay que hacer notar que esta Ley y lo que en ella quedó establecido, desde nuestra visión representa un punto de inflexión en cuanto a las instituciones políticas que de ahí surgieron y al cómo se delinearon las posteriormente creadas, pues establece “la estructura

²⁶⁵ *Ley Federal Electoral* (1946), artículos 7 al 19, *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, pp. 1-3.

²⁶⁶ PAOLI BOLIO, “La legislación electoral”, p. 194.

de todas las disposiciones en materia electoral” hasta la Ley de 1977. Dice Paoli Bolio que este proceso se puede extender hasta principios de los años ochenta.

Nosotros creemos que dicha estructura creada en 1946 quedará vigente hasta la reforma electoral de 1996, pues en lo fundamental se mantiene siempre una institución que, a través de sus subdivisiones locales y distritales, administra y vigila las elecciones. Es decir, un organismo supra estatal que trasciende el pacto de los estados con la federación, pues no toma en cuenta para sus funciones las legislaciones locales en materia electoral y todo el modelo se ciñe a las disposiciones de esta única instancia. En 1996 la autoridad electoral cambia y su estructura se modifica al no ser ya controlada por el gobierno a través del Secretario de Gobernación, que hasta esas fechas se desempeñaba como su presidente, además de que los demás miembros del consejo son extraídos de la sociedad civil o de la academia sin vínculos o compromisos partidistas. Ello supuso que el órgano encargado de la observancia electoral se ciudadanizara, al tiempo que se empezaban a homologar las legislaciones electorales locales con la federal.²⁶⁷

De tal suerte que, como lo han dicho otros especialistas, a veces es necesario observar el proceso de las reformas —si lo acotamos o delimitamos históricamente— como las instancias que “modulan la contienda política y además inciden en su intensidad, sus conductas, su horizonte, en las relaciones y las prácticas políticas, en los conflictos y en las eventuales salidas a los mismo.”²⁶⁸

²⁶⁷ En este sentido, José Woldenberg argumenta que: “En cada operación reformadora se han tocado por lo menos tres grandes campos: a) los órganos y procedimientos electorales, así como el contencioso (lo propiamente electoral); b) las normas sobre los partidos, agrupaciones, coaliciones, frentes (es decir las organizaciones de las fuerzas reales, materiales de la sociedad), y c) las fórmulas e integración de los órganos legislativos y hasta la fórmula para elegir a los gobernantes en la capital y los municipios (entran de lleno en el ámbito de las instituciones que toman las decisiones del Estado).”, en WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, p. 42.

²⁶⁸ WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, p. 49.

III.3 Debates y propuestas alternativas de reforma electoral

Antes de mencionar el proceso por el cual fue discutida la Ley en el Congreso y en la cual afloraron diferencias internas y propuestas no reconocidas, es preciso mencionar que todo ello se da en un contexto de enfrentamiento interno entre algunos sectores del partido oficial. El sector obrero del partido —diputados y senadores provenientes de la CTM—²⁶⁹ había demostrado cierta hostilidad hacia las políticas de Manuel Ávila Camacho, sobre todo en relación con el proceso por el cual se pretendía echar para atrás la reforma cardenista al artículo 3º constitucional en materia de educación socialista,²⁷⁰ así como lo referente en materia de reforma agraria y legislación laboral.²⁷¹ Por otro lado, los diputados que no pertenecían al gremio obrero denunciaban que “la negativa de los cetemistas se fundaba realmente en el hecho de que el cambio amenazaba su *modus operandi* electoral y las ventajas que derivaban del desordenado sistema que entonces regía.”²⁷²

El sometimiento del PRM no era tarea fácil. Manuel Ávila Camacho le debía en parte su llegada a la presidencia de la República, pues pese a que en un principio no había

²⁶⁹ “El periodo en donde surge la CTM y establece una relación con el Estado fue en el cardenismo; en estos primeros años (1936-1938), el proyecto cardenista encargado de realizar las tareas pendientes de la Revolución, se establece una relación de alianza y no de subordinación, que posteriormente empieza a cambiar hasta llegar a una relación de subordinación de la CTM al Estado.”, AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, p. 18; La Confederación de Trabajadores de México (CTM) para 1946, ya estaba dirigida por Fidel Velázquez, pero dentro de sus filas aun eran fuertes, en algunos sectores de la central obrera, las posturas radicales de Vicente Lombardo Toledano quien abandonó definitivamente dicha organización hacia 1947. AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, p. 95.

²⁷⁰ “La llamada coalición progresista del cardenismo empezó a ser desplazada en el sexenio avilacamachista, con lo cual la autonomía del Estado para realizar y continuar el proyecto de la Revolución llegó a un límite histórico del que no ha podido recuperar terreno. Con el recambio sexenal ascendieron grupos conservadores que empezaron a determinar un nuevo proyecto estatal y de desarrollo cuyas directrices apuntaban al proceso de industrialización con una amplia colaboración entre el Estado, el capital nacional y extranjero.”, AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, p. 83.

²⁷¹ Un análisis pormenorizado de este proceso se encuentra en Luis Medina Peña, *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México A. C., 1978, pp. 410.

²⁷² LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 320.

sido propiamente su candidato, en particular de la CTM [...] los cetemistas se habían comprometido desde principios de 1939 con él, entre otras razones porque el descarte de Múgica les había arrebatado un candidato viable.²⁷³

En esta discusión podemos distinguir, por un lado, la postura de Ávila Camacho que quería afianzar su liderazgo a través de su actitud reformista y que entre 1940 y 1943 había presentado dos proyectos diferentes de reforma política en los cuales *grosso modo* se pretendía:

...crear contrapesos a la CTM en el interior del PRM y reducir la dependencia de la presidencia de la república de las organizaciones obreras que estaban en el corazón de la coalición cardenista, de ahí la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Asimismo, buscó el apoyo de la iniciativa privada y de grupos externos al partido para incorporar a la oposición conservadora a los procesos nacionales.²⁷⁴

Y por el otro lado, se encontraba la CTM, intransigente y beligerante, sin ninguna intención de perder un ápice de sus privilegios. Como bien apunta Alberto Aziz Nassif, en esa época:

Contra la creencia de que la cancelación del cardenismo vino al terminar el sexenio en 1940, se puede plantear una propuesta diferente, dado que las fuerzas sociales y sus proyectos no se clausuran de tajo. A finales del sexenio se da un proceso acelerado que repercute en una recomposición de fuerzas, en donde la CTM y otros sectores de trabajadores organizados se sitúan frente a lo que se llamó la derecha oficial y empresarial del país para disputar el poder político que había tenido en el cardenismo. También emerge un tercer grupo que se sitúa al centro de la correlación de fuerzas

²⁷³ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 280. Según el texto de Jean Meyer en *El siglo del sufragio*, Múgica nunca fue un candidato viable para la CTM pues su líder, Lombardo Toledano, consideró que su posible ascenso a la presidencia provocaría una guerra civil, véase MEYER, “El PNR/PRM”, pp. 118-136.

²⁷⁴ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 261.

que mediaría entre ambos, este tercero estaría encabezado por el candidato presidencial. El sexenio 1940-1946 sería un tránsito hacia el afianzamiento de las fuerzas conservadoras dentro del Estado encabezado por el [posterior] alemanismo.²⁷⁵

En este contexto resulta relevante mencionar que no solamente existió la propuesta de reforma electoral de Ávila Camacho. El diputado del PRM Domínguez J. Pantaleón,²⁷⁶ quien en la sesión ordinaria del 7 de diciembre de 1945 —misma en que se lee en el Congreso la iniciativa de reforma del presidente— expresa que aproximadamente cinco meses atrás había terminado de elaborar y enviado su propia iniciativa de reforma electoral a la Secretaría de Gobernación sin recibir respuesta.²⁷⁷ A su juicio, algunos de los conceptos propuestos en su proyecto faltaban de ser incluidos en la iniciativa del presidente pues aunque reconocía que estaba absolutamente de acuerdo por lo presentado por este, le vaticinaba, de no incluir disposiciones más radicales como las que él proponía, el fracaso a dicha ley, a saber:

A mi juicio, y lo hago constar en mi iniciativa, debe quitarse a las autoridades toda intervención en los asuntos electorales; absolutamente toda intervención a los ayuntamientos. Deben abolirse las Juntas Computadoras Distritales; debe quitarse a los Congresos locales la facultad de dictaminar en los expedientes electorales de senadores; debe quitarse a las Cámaras Federales la facultad de aprobar o reprobar los expedientes electorales; debe crearse un Consejo Electoral, con sede en la ciudad de México, que dirigirá la función electoral y dictaminará sobre cada expediente; y deben crearse también Consejos Auxiliares que se encarguen de organizar los padrones, instalar las Mesas Electorales, vigilar la votación, formando los

²⁷⁵ AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, p. 78.

²⁷⁶ José Pantaleón Domínguez, fue diputado del PRM por el Distrito 03 del estado de Chiapas. Estaba emparentado con los Domínguez de Comitán, familia chiapaneca de abolengo a la cual habían pertenecido un senador, el Dr. Belisario Domínguez (1863-1913) y un coronel del ejército que fuera gobernador del estado, llamado igualmente José Pantaleón Domínguez (1821-1894).

²⁷⁷ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

expedientes y depositándolos en las oficinas de correos, dirigidos a la oficina del Consejo Electoral Central el mismo día de terminada la elección.²⁷⁸

Se entiende que la iniciativa del presidente Ávila Camacho había suprimido estas exigencias de la iniciativa original propuesta por Pantaleón por considerarlas, precisamente, muy radicales. Aunado a lo anterior, el panismo también tuvo cierta influencia en la propuesta de Ávila Camacho pues como precisa Loaeza:

[El panista Héctor González Uribe] ...propuso la eliminación de la maquinaria electoral de los ayuntamientos, la creación de un organismo descentralizado, de carácter nacional, permanente y autónomo, que estaría a cargo de la preparación, el manejo y la vigilancia de los comicios, el establecimiento de una credencial ciudadana y la organización de un régimen de partidos nacionales y permanentes. Muchos de estos puntos serían recogidos en la iniciativa de ley que el presidente Ávila Camacho envió a las Cámaras, no tanto porque se hubiera inclinado a las presiones de la derecha, como murmuraban los cetemistas, sino porque respondían a algunos de los problemas reales de la ley de 1918.²⁷⁹

La propuesta de Ávila Camacho fue discutida en la Cámara de Senadores en diciembre de 1945. Resulta notable señalar que al interior del núcleo más duro del priismo en aquella época, el diputado Jesús Yurén Aguilar, uno de los miembros de los llamados “cinco lobitos”,²⁸⁰ llamara la atención sobre la inconstitucionalidad de algunos preceptos presentes

²⁷⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Período ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

²⁷⁹ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 313.

²⁸⁰ A la fundación de la CTM en 1939 acudieron antiguos militantes de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que había sido fundada por Luis N. Morones en 1918, entre ellos se encontraban Fidel Velázquez, Fernando Amilpa, Jesús Yurén Aguilar, Alfonso Sánchez Madariaga y Luis Quintero, bautizados, por su oportunismo, como los “cinco lobitos” por Luis Araiza. Este grupo eventualmente se haría con el control de la CTM entre 1941 y 1947. Al respecto véase Javier Romero Gutiérrez, “El obrero iba al paraíso”, en *Nexos*, México, marzo, 1996, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=7774> [Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2014].

en el proyecto de la Ley Electoral Federal que había presentado el presidente. Se decía que la representación obrera en la Cámara votaría en contra de dicha ley por las siguientes razones:

Primera. Porque la actual Ley Electoral [la de 1918] garantiza plenamente el sufragio al amparo del régimen democrático que le sirve de base de sustentación. La Ley, desde el punto de vista político, cumple su finalidad democrática y resultaría peligroso modificarla en términos que impidan la participación directa de los ciudadanos en todos los actos electorales.

Segunda. Porque el nuevo Proyecto de Ley pone en manos del Poder Ejecutivo Federal toda la mecánica de la función electoral, eliminando en el fondo la participación ciudadana en estos actos, aun cuando se cubre la forma de darle a ésta intervención conjunta con el Estado.

Tercera. Porque no hay necesidad de convertir al Jefe del Estado en supremo elector, pues implicaría una gran responsabilidad para el Presidente de la República, a más de que los enemigos del régimen se aprovecharían de esta circunstancia para acrecentar sus ataques en contra del jefe de la Nación.

Cuarta. Porque se limita a la libertad electoral ciudadana, con exclusión del acto material de votar, ya que la intervención de los ciudadanos en los actos preelectorales se hace nugatoria.

Quinta. Porque las Legislaturas Locales, a iniciativa de los gobernadores, reproducirán el proyecto en sus leyes particulares a fin de mantener un control que les permita conservarse indefinidamente en el poder, mediante la manufactura electoral que a sus intereses convenga.²⁸¹

En esa misma intervención el diputado explicaba a detalle las causas de sus objeciones a la Ley, por ejemplo a propósito de la Ley Electoral vigente decía que:

²⁸¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

Esta ley tiene fundamentación esencialmente democrática, como producto jurídico de la Revolución, y a través de la cual se realiza la función electoral, con intervención directa de los ciudadanos en política militante.

Cualquier reforma que se haga a esta ley, debe ser en el sentido de perfeccionarla, pero de ninguna manera limitar la participación legítima que deben tener los ciudadanos en el acto de constituir las casillas electorales; porque esto es antidemocrático. Está bien que el Estado, o mejor dicho la autoridad administrativa tenga la facultad de vigilar el desarrollo del proceso electoral, pero es indebido que la autoridad se substituya en ese acto preelectoral que corresponde exclusivamente a los ciudadanos, de acuerdo con los principios democráticos. Porque a pretexto de la función de vigilancia electoral, como actividad inobjetable de la autoridad administrativa, se substituye la intervención de los ciudadanos en los actos previos de elección, como son integrar casillas, etc., limitándose de esta manera el derecho al sufragio y contrariándose así, la base democrática de cualquier Ley Electoral.²⁸²

Le espataba al proyecto de Ávila Camacho limitar la participación ciudadana pues exponía que:

Este proyecto adolece de graves inconvenientes de orden político y, además, no sólo restringe la participación ciudadana en los actos previos a la elección, sino que es contrario a diversos textos de la Constitución que en su oportunidad se irán mencionando.

Crea el proyecto, una Comisión Federal de Vigilancia Electoral integrada por dos Secretarios de Estado, por dos Comisiones del Poder Legislativo: un Diputado y un Senador; por dos Comisionados de la Suprema Corte de Justicia y por dos representantes de los Partidos Políticos Nacionales.

Aparte de la función de vigilancia del proceso electoral que se le encomienda a esta Comisión, se le otorga la facultad de designar a los componentes de la Comisión Local Electoral, cuando los partidos políticos no se pongan de acuerdo en la integración de esta Comisión, y como seguramente nunca se pondrán de acuerdo,

²⁸² *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

serán los representantes del Gobierno los que hagan las designaciones. Lo mismo ocurrirá tratándose de los Comités Electorales Distritales, en esta forma queda en manos del Poder Ejecutivo, designar a los componentes de las Casillas Electorales, con exclusión de los ciudadanos a quienes compete el derecho de designar a las personas que deben constituir la Casilla Electoral y, las consecuencias de este sistema son claros para los resultados de la elección. Esta estructura, indudablemente que es antidemocrática por cuanto que significa la eliminación de los ciudadanos en la designación de los componentes de las Casillas Electorales, aparte de que constitucionalmente no puede integrarse tal Comisión en la forma estructurada en el proyecto.

a) Es indudable que el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de vigilar el proceso electoral para la elección de Poderes Federales. Esta vigilancia la ejerce de acuerdo con la ley actual y nunca ha sido objeto de crítica. Si la Ley Electoral en vigor ha sido motivo de desviaciones en la práctica, no es porque la Ley Electoral sea mala, sino por imperfecciones del material humano que la aplica y estas imperfecciones difícilmente pueden corregirse a través de leyes, aunque claro está que se pueden dictar medidas para hacerla más efectiva pero sin lastimar su profundo sentido democrático.

b) El Poder Legislativo, de acuerdo con las prevenciones constitucionales contenidas en los artículos 50 al 79 del Código Político, no tiene facultades para vigilar el proceso electoral, y no teniendo estas facultades expresas en la Constitución, de acuerdo con el artículo 124 de la misma Carta, no puede tener la intervención que se le otorga en el Proyecto de Ley. Constitucionalmente las Cámaras gozan de la facultad de calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiera sobre ellas, siendo su resolución definitiva e inatacable (Artículo 60); pero de esta disposición no puede derivarse que los componentes actuales de las Cámaras estén facultados para vigilar las elecciones de los futuros miembros de cada Cámara. Como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados se expresa las de erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto de la elección de Presidente de la República; esto es, para calificar la elección del Jefe del Ejecutivo, de la misma manera que cada Cámara califica la elección de sus miembros. Tal prevención de la fracción 1a. del artículo 74 de la Constitución, tampoco puede justificar que los actuales diputados puedan vigilar las elecciones de los miembros que los van a substituir en sus funciones.

c) La intervención de los comisionados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vigilancia de las elecciones de poderes federales, no encuentra apoyo en ningún texto de la Constitución y sólo servirá para acabar de desprestigiar al actual Poder Judicial de la Federación. Es cierto que el artículo 97 de la Constitución, en su párrafo tercero, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para averiguar algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero de esta facultad de investigación no puede derivarse de ningún modo el que permanentemente dos comisionados de la Corte participen en la vigilancia del proceso electoral.

Solamente cuando se denuncia la violación del voto público, podrá intervenir la Corte, en cada caso concreto, más de ninguna manera puede aceptarse su intervención oficiosa en la vigilancia del proceso electoral.

La exposición anterior hecha a grandes rasgos, demuestra dialécticamente que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, tal como se estructura en el proyecto, es contraria a los mandamientos de la Constitución, y por otra parte, las facultades que se le encomiendan desvirtúan la esencia del régimen democrático.²⁸³

Finalmente acusaba que la Ley que proponía Ávila Camacho prácticamente le confería la calidad de “supremo elector” al presidente de la República, pues argumentaba que:

En la forma y términos en que está redactado el Proyecto de Ley, se convierte el C. Presidente de la República en el supremo electoral de los Poderes Federales de la Unión, cosa que no es conveniente por multitud de razones, no sólo de carácter democrático, sino por la grave responsabilidad personal que significa para el Jefe del Estado. La crítica de los detractores del régimen sería acerva y los enemigos de la Revolución con acopio de fundamentos podrían presentar la ley como la base para el establecimiento de una dictadura en México.²⁸⁴

²⁸³ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

²⁸⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

El líder obrero, sin embargo, termina su discurso declarándose “firme esclavo y seguidor del presidente y del partido”, haciendo manifiesto que todo lo dicho es para mejorar y que no se pensara que las intenciones son ningunas distintas de las de coadyuvar en la consecución de una democracia de mayor calidad; en una clara actitud de disciplina partidaria pero poniendo en evidencia las fuerzas que entraban en juego, en conflicto y en contradicción al interior del propio partido. Se denota con exactitud la rígida disciplina que, sin embargo, regía el actuar de los integrantes del PRI pero con esta postura también se pone en entredicho la visión tradicional a través de la cual se piensa que el presidencialismo era en tal grado hegemónico, y con un poder casi sin contrapesos, que no había lugar para ninguna clase de oposición interna. El inicio de “la institucionalización del estado moderno en México”, como podemos caracterizar este período de la presidencia de Ávila Camacho, desestabilizó estructuras que durante el cardenismo permanecieron sólidamente constituidas. La estructura de la CTM fue una de las más golpeadas al contraponérsele la CNOP. En este sentido, quizás las reacciones de la central obrera para disentir del oficialismo con respecto a la nueva ley electoral, eran consecuencia de que esta le impediría seguir construyendo cotos de poder a través de la promoción de pequeños partidos políticos, la mayoría de ellos regionales, con los cuales luego podía presionar/negociar con el candidato propuesto por el partido oficial. Pues lo que se pretendía precisamente con la institucionalización era que todas las facciones del oficialismo y sus diferentes posturas fueran encauzadas a través del recién creado PRI.²⁸⁵

Siguiendo con la discusión en el Congreso, luego de lo dicho por el diputado Yurén, le respondió Gustavo Díaz Ordáz, por entonces uno de los más destacados representantes con

²⁸⁵ Sobre esta discusión véase, ARAIZA, Luis, *Historia del movimiento obrero mexicano*, México, Casa del obrero mundial, 2da. Edición, 1975; AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, pp. 89-93; FUENTES DÍAZ, *Los partidos políticos en México*, pp. 141-189.

que contaba la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)²⁸⁶ en el Congreso, quien argumentó que de ninguna manera la Ley era inconstitucional pues sería absurdo defender que el Ejecutivo o incluso las Cámaras no estaban facultadas para legislar en la materia, pues resultaba obvio y estaba en el espíritu de la ley fundamental de México, aunque no se encontrara como tal en ningún texto:

Si aplicamos la tesis que vienen sosteniendo quienes atacan la ley en discusión, llegaríamos a esta absurda conclusión: Como no existe disposición que en forma literal y expresa faculte al Congreso de la Unión para expedir una ley electoral, la facultad para expedir la Ley Electoral de Poderes Federales corresponde a la autoridad de los Estados y entonces tendremos en México veintinueve legislaciones diferentes que van a normar la elección de Presidente de la República; en un Estado se exigirán unos requisitos; en otro Estado se valdrán de determinados procedimientos. Esto quiere decir que la tesis en sí misma y aplicada con el rigor que se quiere aplicar en este caso, no es verdadera en sí.²⁸⁷

Finalmente le aclaraba al diputado Yurén que lo relativo a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las investigaciones que tuvieran que ver con delitos electorales, que venían en el proyecto original, había sido eliminado en las comisiones dictaminadoras “...y creo yo que no porque la Corte no tenga facultades para haber intervenido en una comisión como la Federal de Vigilancia que se proyecta, sino porque de algo deben servir los hechos históricos y su conocimiento.”²⁸⁸

²⁸⁶ Cárdenas había creado tres sectores en el seno del PRM; el obrero, liderado por la CTM; el campesino, controlado por la CNC y, el militar. Ávila Camacho desapareció el sector militar del partido y en su lugar estableció el sector popular, un sector en donde tuvieran cabida profesionistas, estudiantes, organizaciones de vecinos y de carácter popular, que se agruparan en sindicatos los cuales estarían afiliados al partido a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Al respecto véase AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, pp. 94-97.

²⁸⁷ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

²⁸⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

El C. Saúl Cantú Banderas, de la bancada obrera, en aclaración a la postura del gremio expuso que las objeciones a la iniciativa del presidente nada tenían que ver con las posturas de partidos conservadores y antirrevolucionarios, refiriéndose al PAN, pues decía “Venimos a sostener que la ley vigente es buena y que los partidos conservadores la han venido atacando, no ha sido el pueblo el que ha atacado la Ley Electoral vigente, han sido los partidos conservadores.”²⁸⁹

Como se ve, la discusión fue acalorada incluso en el seno del PRI, el mayor argumento que provenía de la bancada obrera del partido oficial, radicaba en que la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 funcionaba perfectamente y no había porqué cambiarla, y se atacaba la premisa de que quienes hubieran impulsado la nueva reforma fueran la sociedad o los ciudadanos, pues en realidad los únicos que habían puesto en entredicho el carácter democrática de la Ley que se pretendía derogar eran los integrantes del PAN y de otras fuerzas menores. Y no es que el PAN estuviera de acuerdo con la nueva propuesta, pues ésta también había sido denostada y calificada de centralizadora y antidemocrática en lo concerniente al papel del Estado dentro de los órganos electorales. En este sentido concordamos con lo que Paoli Bolio afirma acerca de los verdaderos propósitos que, una vez expedida la Ley, la habían motivado, pues como este argumenta:

La Ley de 1946, dio al régimen suficientes elementos para intervenir a tiempo en los procesos políticos, para frenar, desestimular, o de plano impedir, candidaturas independientes. El potencial del carisma se detuvo. En adelante no habría que esperar a las elecciones para contrarrestar fuerzas políticas contrarias al gobierno. La intervención de éste en la vida de los partidos, la anticipación forzada para que éstos pusieran todas sus cartas sobre la mesa, daban una ventaja al gobierno, muy superior

²⁸⁹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

a la que tuvo en procesos electorales anteriores, con un fruto mucho más apetecido: mayor legitimidad.²⁹⁰

Al final de este proceso, se aprobó en lo general la iniciativa de reforma a la ley electoral con 76 votos a favor y 15 en contra²⁹¹ y se turnó para su discusión en lo particular. En el proceso legislativo, en esta instancia de la discusión en lo particular, cualquier diputado podía apartar, para su posterior debate, artículos específicos de la Ley. En la discusión en lo particular aconteció que varios de los artículos fueron analizados, debatidos e incluso modificados durante las sesiones del 20 y el 22 de diciembre de 1945. Los casos en donde se presentaron controversias y modificaciones fueron sobre los artículos 5, 7, 8, 40 y 48 por parte del diputado Herminio Ahumada; el 39 por parte de Francisco de P. Jiménez; el 7, 11 y 44 así como los transitorios 10 y 11 a cargo de José María Suárez Téllez; el 45 por parte de Rafael Murillo Vidal, en tanto que el 82 y 83 fueron apartados por Gustavo Díaz Ordáz para su porfía y corrección.²⁹²

La beligerancia de los diputados obreros, es decir de los cetemistas, se explica porque consideraban que el reformismo de Ávila Camacho pretendía restarle importancia a las corporaciones en la selección de sus líderes, como a la propia CTM, y propiciar que el partido se entendiera como una organización de individuos, de ciudadanos particulares. Aunado a ello, la CTM, que adquirió en el régimen de Cárdenas un poder inmenso al interior del PRM,²⁹³

²⁹⁰ PAOLI BOLIO, “La legislación electoral”, pp. 194-195.

²⁹¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

²⁹² *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 25. Sesión efectuada el día 20 de diciembre de 1945; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 26. Sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1945.

²⁹³ “El apoyo que necesitó Cárdenas para legitimar sus acciones se lo dio la CTM, y la cobertura que requirió Lombardo para organizar y hacer fuerte a la CTM la propició el mismo presidente.”, AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, p. 80.

observó con reticencia como el gobierno derogaba gran parte de la legislación cardenista en educación y reforma agraria. Este grupo casi siempre criticó las posiciones de Ávila Camacho pero sin llegar a tener una ruptura, manteniendo la disciplina partidista “pues fue tan fuerte ideológicamente el cardenismo, que dejó sin alternativas a la CTM para independizarse” del gobierno.²⁹⁴ Ello explica el porqué de su rechazo, en un primer momento, hacia la Ley Electoral Federal del 46.

Si existía esta disidencia al interior del mismo partido es válido suponer que la iniciativa atacaba puestos, tradiciones, prebendas e intereses de sectores importantes del partido, es por ello que el cambio de denominación de Partido de la Revolución Mexicana a Partido Revolucionario Institucional²⁹⁵ podemos entenderlo como un corte, como un punto y aparte, más que como un proceso de continuidad respecto de la esencia misma del partido porque “la reforma política de 1946, [...] sentó las bases del autoritarismo modernizador que gobernó México en la segunda mitad del siglo xx y dio una nueva orientación al partido hegemónico y a las prácticas electorales del Estado.”²⁹⁶

Respecto de la iniciativa de Ley, es válido suponer que intentó responder a la intención del régimen político²⁹⁷ mexicano de salir de su papel de paria en el concierto de las naciones, pues al declararle la guerra a las potencias del Eje —en mayo de 1942—²⁹⁸ y de esta forma entrar en la Segunda Guerra Mundial, al triunfo de los Aliados —de manera quizás no tácita— se comprometió a constituir un andamiaje institucional de características

²⁹⁴ AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, p. 80.

²⁹⁵ AZIZ NASSIF, “Los partidos políticos en México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, pp. 165-166.

²⁹⁶ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 252.

²⁹⁷ En este estudio entendemos por régimen político, el conjunto de instituciones y relaciones políticas que regulan la interacción entre los actores y el sistema de gobierno.

²⁹⁸ Declaración de guerra impulsada por el supuesto de que submarinos alemanes habían hundido en aguas del Golfo de México un par de petroleros mexicanos, el *Faja de oro* y el *Potrero del llano*.

similares a las de las democracias occidentales triunfadoras.²⁹⁹ De esta forma, la nueva relación con Estados Unidos, como principal potencia luego de aquel proceso bélico, provocó que, por ejemplo, existieran las condiciones y el contexto en el que se dio la primera visita de un mandatario estadounidense a tierras mexicanas, y que en estas condiciones de apoyo económico y político se ofreciera la democratización formal del sistema político mexicano, es decir, la apertura hacia opciones políticas diferentes a la del proyecto de la Revolución: un proyecto que por diversas circunstancias fracasó, pues como lo apunta Loaeza:

En un segundo momento el presidente impulsó cambios que tendían a la formación de un nuevo régimen político. Este proyecto se inspiraba en el modelo democrático que al término de la guerra había ganado el prestigio de la victoria militar, pero sucumbió a la determinada oposición de los beneficiarios internos del *statu quo* que, combinada con el surgimiento de la guerra fría, condicionó la evolución de la reforma en un sentido contrario al esperado [...] dio lugar al establecimiento de la hegemonía electoral, presidencial y legislativa que ejerció el PRI hasta finales del siglo XX.³⁰⁰

La resistencia al interior del partido, el peso específico adquirido por las corporaciones y sus diferentes sectores le plantearon obstáculos difíciles de sortear a propuestas tales como la presentada por Ávila Camacho, que si bien fue aprobada no modificó lo que en principio el presidente se había propuesto cambiar y más bien creó instituciones y procesos diferentes de los que originalmente habían sido propuestos. Una situación que Jorge Carpizo ha descrito puntualmente: “Cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva.”³⁰¹ Tampoco, por otro lado, podemos

²⁹⁹ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 275.

³⁰⁰ LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, p. 260.

³⁰¹ CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, p. 16.

identificarlas en su conjunto —me refiero a la Ley Electoral Federal de 1946 y a los nuevos estatutos que definieron el cambio de PNR a PRI— como retrocesos o como instrumentos de mantenimiento del orden pues es claro que introdujeron profundas innovaciones y modificaciones en la práctica político-electoral.³⁰²

III.4 Causas internas y externas de la Ley Federal Electoral de 1946

Hay que tener en cuenta una serie de factores que favorecieron este clima reformista impulsado por Ávila Camacho, el cual a la postre reeditaría en la estructura electoral que perdurará, más o menos, hasta 1996.

Por un lado estaba todo aquello que tenía que ver con desmarcarse política e ideológicamente con lo hecho por Cárdenas en la administración anterior. Si lo entendemos de este modo, entonces podríamos llegar a la misma conclusión de Loaeza, que expresa que de lo que se trataba era de sacar al país y a la forma de hacer política del corporativismo ideado en el cardenismo y liberalizar-democratizar las relaciones políticas, es decir, el sistema político en su conjunto. Sin embargo, el proyecto fracasó y lo que se obtuvo fue una reforma a medias en donde los gremios o sectores del PRI siguieron gozando de una fuerza notable, incluso para echar para atrás reformas propuestas por el presidente, derribando la vieja idea de que a partir de Cárdenas los presidentes tenían todo el poder, una hipótesis novedosa que habrá que ir teniendo en cuenta en el futuro para confirmarla o refutarla.

Por otro lado, dentro de las causas externas tenemos el hecho de que México entra a la Segunda Guerra Mundial y luego, al término de ésta, el proceso de la Guerra Fría y la lucha

³⁰² WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, p. 136.

contra el comunismo, así como la adhesión mexicana a ideales democráticos occidentales como los de las potencias que acaban de ganar la guerra, influyeron para que Ávila Camacho se viera obligado a tratar de impulsar una cierta democratización, primero de las relaciones de poder al interior del partido oficial y luego del sistema político, para pasar luego al sistema electoral en el ánimo de generar un verdadero sistema de partidos.

En este sentido es necesario mencionar que, en el contexto latinoamericano, existían propuestas de lo más variopinto en cuanto a democracia y sistemas de partido se refiere. A este respecto Mainwaring y Scully argumentan que:

Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia, and —to a lesser degree— Argentina have institutionalized competitive party systems. Peru, Bolivia, Brazil, and Ecuador have less institutionalized or inchoate party systems. Mexico and Paraguay form a residual category; we call them hegemonic party systems in transition.³⁰³

De igual forma, como se ha mencionado en otros lados, la transición política mexicana fue una transición fundamentalmente electoral, es decir, a través de las elecciones y el aparato legal que las sancionaba.³⁰⁴ Sin embargo, una apertura hacia distintas opciones políticas y de opinión no existió. En México no se produjo una ruptura como en la mayoría de los casos sudamericanos, donde la transición fue desde un régimen dictatorial hacia una democracia, proceso que México no experimentó. Por ejemplo, en algunos países se redactaron nuevas

³⁰³ MAINWARING y SCULLY, *Building Democratic Institutions*, p. 1.

³⁰⁴ Véase, WOLDENBERG, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacios públicos y derechos*, México, Cal y Arena, 2006; WOLDENBERG, José, Pedro SALAZAR y Ricardo BECERRA, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2011; ALONSO, Jorge y Sergio SÁNCHEZ DÍAZ (Coordinadores), *Democracia emergente y partidos políticos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1990.

constituciones, es decir, se reformó el pacto fundacional de una nación desmarcándose del régimen anterior. Casos como el de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile son significativos.³⁰⁵

Igualmente por motivaciones externas como el final de la guerra y el inicio de la Guerra Fría, en lo concerniente a la reglamentación de los partidos, como ya se mencionó, quedó expresamente prohibido tener relación con alguna organización internacional, en este sentido Bolio comenta:

Hay que tener en cuenta que esta Ley se aprueba al final de la II Guerra Mundial y a principios de la “guerra fría”. Algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales, particularmente contra los comunistas. Para entonces, las diferencias entre los partidos de izquierda y derecha se habían acentuado y polarizado. [...] La Ley de 1946 es muy significativa, porque establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la Ley de 1973, que queda en vigor hasta fines del año de 1977. La historia político-electoral de las últimas tres décadas se rige por ese patrón. Es conveniente reconocer que durante ese lapso de tiempo se incrementa la *estabilidad* y se *reducen los conflictos* electorales nacionales graves, con la sola excepción del movimiento henriquista (1952) [...] Paralelamente a esas conquistas del sistema político mexicano, se desarrollan nuevas tendencias y conflictos que ya no buscarán expresión nacional masiva por la vía electoral, la cual cae progresivamente en descrédito.³⁰⁶

En otro plano de la situación, es importante mencionar que en la mayoría de los estudios que se han encargado del tema, se comienzan los análisis relativos a los partidos políticos y a las instituciones electorales, así como a los procesos electorales, en el marco de la emergencia de la Constitución de 1917. Después de 1917, la historiografía precedente no recommienza el

³⁰⁵ ZOVATTO, “La reforma político-electoral en América Latina”, pp. 42-46.

³⁰⁶ PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 195.

análisis de la historia de los mecanismos electorales del país hasta las reformas político-electorales de López Portillo en 1977,³⁰⁷ como si en ese ínterin la actividad legislativa en materia electoral hubiera estado ausente. Se suele pasar por alto, por ejemplo, como se muestra en este capítulo, lo fundamental y relevante de la Ley de 1946; el proceso por el cual fue concebido dicho ordenamiento por Ávila Camacho; cómo se desarrolló su discusión, la aparición de sus críticos y su posterior aprobación. Una Ley que no fue lo que se quería pero que, sin embargo, resultó fundamental por lo ya expuesto: establecer las bases del sistema electoral que en términos generales nos sigue rigiendo.

Dichos estudios también omiten que a los pocos años, el 4 de diciembre de 1951,³⁰⁸ se expide una nueva Ley Electoral Federal y que a esta le sobrevinieron reformas en 1954, 1963 y 1970 y olvidan, finalmente, que el 5 de enero de 1973 Luis Echeverría expide la Ley Federal Electoral³⁰⁹ que deroga la anterior Ley Electoral Federal de 1951. Actividad legislativa, que en los estudios sobre transición democrática o historia política contemporánea, está ausente y representa un aspecto del tema que requiere mayor atención.

III.5 Estructura del proceso electoral según la Ley Electoral Federal de 1946

Atendiendo a que la Ley fue una vuelta de tuercas respecto del anterior sistema pues lo modificó radicalmente al quitarle a los municipios las atribuciones en la observación y

³⁰⁷ Véase, WOLDENBERG, “El estatuto legal de los partidos políticos”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, pp. 13-52; PAOLI BOLIO, “Legislación electoral y procesos político, 1917-1978”, en GONZÁLEZ CASANOVA, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, pp. 166-217; GONZÁLEZ CASANOVA, *El Estado y los partidos políticos en México*; EISENSTADT, *Cortejando a la democracia México*, pp. 79-85.

³⁰⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 145.

³⁰⁹ Primera vez que las palabras “Federal” y “Electoral” se utilizan en ese orden.

organización de las elecciones, pasaremos a hacer un análisis acerca de cómo quedó establecida la instrumentación y puesta en marcha del proceso electoral.

Sin embargo, antes de empezar con este examen nos parece pertinente hacer una precisión, pues proponemos que se distingan a lo largo de la historia electoral de nuestro país dos tipos de leyes en materia electoral y de organismos electorales sancionados por ellas. Por un lado encontramos todas aquellas leyes propuestas en el siglo XIX y hasta 1946, las cuales podemos clasificar como leyes sin autoridad electoral central, y por otro lado todas aquellas leyes propuestas a partir de la de 7 de enero de 1946 y hasta nuestros días, las cuales podemos clasificar como leyes con autoridad electoral central. En este sentido, la de 1949, es relevante no sólo por implementar la federalización de la función electoral sino porque constituye el punto de inflexión de la aplicación en México de estas dos maneras de plantear la administración electoral.

Retomando el hilo conductor de este apartado, la Ley de 1946 sancionaba a las autoridades electorales de la siguiente forma:

La responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al estado (*sic*) y a los ciudadanos mexicanos; es de hacerse notar que aun cuando en seguida se asignan funciones específicas a los partidos políticos, no se les corresponsabiliza todavía en la que a partir de 1989 será llamada la *función estatal electoral*.³¹⁰

La Ley en su artículo segundo funda una de las principales costumbres electorales que siguen vigentes hasta nuestros días, pues fundamenta la forma en que hoy día los procesos electorales se siguen realizando, más allá de que en ocasiones las elecciones han variado en

³¹⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de gobierno*, p. 132.

cuanto al mes en el que se llevan a cabo, por ejemplo la de 1994 que se realizó en agosto y no en el tradicional mes electoral de julio.³¹¹ A la letra dice: “Las elecciones ordinarias para diputados se celebrarán cada tres años y las de senadores y Presidente de la República cada seis años.”³¹²

Se crea por primera vez una instancia central denominada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con asiento en la capital de la República. La cual estaría integrada por dos comisionados del Poder Ejecutivo Federal, el secretario de Gobernación quien la presidía y otro miembro del gabinete; dos miembros del Poder Legislativo, un diputado y un senador, comisionados por sus respectivas cámaras o por la Comisión Permanente, y dos comisionados de partidos nacionales. [...] El secretario de la CFVE sería el notario público más antiguo de los autorizados para ejercer en la ciudad de México.³¹³ La institución electoral, a la que se hace mención aquí, resultaba ser una contradicción, pues el organismo que se proyectaba como garante de la imparcialidad en la organización electoral debía ser independiente de la propia estructura gubernamental, lo que no sucedía en este caso. En este sentido, la nueva institución debe ser entendida como una pieza fundamental del nuevo régimen político mexicano. Es decir, un régimen autoritario con fachada democrática y que manejaba un discurso progresista.

Regresando a lo estipulado en la ley, se precisaba, en cuanto a las autoridades electorales se refiere, la renovación cada tres años de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, exceptuando su presidente —función que irremediabilmente recaía en el secretario

³¹¹ Al respecto véase, AYALA LÓPEZ, José Fernando, *Encuestas electorales*. Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2010.

³¹² *Ley Electoral Federal* (1946), en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 1.

³¹³ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 2, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 1.

de Gobernación—, las comisiones locales y los comités distritales. Modificación explicable en virtud de la renovación cada tres años de la Cámara de Diputados,³¹⁴ así como por el natural interés que podrían tener los partidos políticos para actualizar la participación de sus cuadros partidistas encargados de intervenir en esta actividad electoral, pues aquellos estaban representados a través de dos comisionados.

En cuanto a la estructura de mando y de toma de decisiones, se señala como obligación de las comisiones locales “acatar las normas que para la preparación y desarrollo del proceso electoral dicte la Comisión Federal”; en tanto que los comités electorales distritales deberían “acatar las normas que dicte la Comisión Federal o local electoral correspondiente”.³¹⁵

En lo relativo a la división territorial, el padrón y listas electorales, mientras en la ley de 1918 y sus reformas sucesivas, la determinación de los distritos electorales siempre fue una facultad exclusiva de los gobernadores de las entidades. A partir de esta ley, la división territorial en distritos, así como la formación del padrón y de las listas electorales, junto con sus respectivos procesos de revisión y conservación, quedaron encomendadas a un cuerpo técnico denominado Consejo del Padrón Electoral,³¹⁶ que con los años se convertiría en la actual Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE.

El Consejo del Padrón Electoral estaba formado por los directores generales de Estadística, quien lo presidía, el de Población y el de Correos.³¹⁷ Este Consejo era responsable

³¹⁴ *Ley Electoral Federal* (1946), Arts., 6-7, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, pp. 1-2.

³¹⁵ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 17, numeral 1, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 3.

³¹⁶ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 49, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 5.

³¹⁷ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 50, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 5.

ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, tenía autonomía administrativa sujetándose a las normas dictadas por la Comisión Federal, estando su sede en la ciudad de México pero pudiendo establecer las delegaciones y agencias foráneas necesarias para el eficaz desempeño de sus funciones.

El registro de votantes se haría por medio de brigadas en cada uno de los distritos electorales del país, las cuales recorrerían todos los municipios que integrasen la circunscripción y abrirían oficinas para el registro de votantes. Las autoridades municipales estaban obligadas a colaborar en la formación y sostenimiento de estas brigadas de padrón, cuando fuesen requeridas por el Consejo.

El Consejo del Padrón Electoral tenía la función de entregar las listas electorales y el padrón de votantes, clasificado por estados, distritos electorales, municipios y localidades, a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para su distribución a los organismos electorales competentes. Es oportuno recordar que esta función correspondía, en los términos de la ley de 1918, a la comisión de listas electorales, a los concejos de distrito electoral y concejos municipales, integrados de manera diversa a la organización administrativa centralizada que correspondía a las dependencias del Ejecutivo Federal que ahora formaban parte del Consejo del Padrón. Nadie podía votar si no presentaba su credencial de elector, la cual era expedida y entregada por el Consejo del Padrón Electoral.³¹⁸

En lo correspondiente a la jornada electoral, se dispuso en la ley que el primer domingo de julio a las nueve de la mañana se procediera con la apertura de las casillas electorales,³¹⁹ las cuales debían ser abiertas por los presidentes de casillas y se establecían

³¹⁸ *Ley Electoral Federal* (1946), Capítulo V.- De la división territorial y del padrón y listas electorales, Arts., 48-58, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, pp. 5-6.

³¹⁹ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 71, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV,

los mecanismos para que en caso de falta de éste se llevara a cabo, sin embargo, la apertura de las mismas.³²⁰

Se introducen notables diferencias respecto de lo establecido en 1918 en cuanto a la recepción de la votación, pues esta se recibiría de la forma siguiente: el presidente de la casilla, al presentarse un elector, se cerciorará de que figura en la lista electoral de la sección. Como se sabe, se disponía una casilla electoral por cada distrito. Posteriormente se le pedía al elector su credencial, acto seguido le serían entregadas las boletas correspondientes de la elección. Se marcaría con una cruz el color del candidato por quien iba a votar y el elector debía introducir la boleta en el urna correspondiente.³²¹ Es importante mencionar que en cuanto a tecnología, esta se hacía presente en dicha ley a imagen y semejanza de otros países en donde queda establecida la posibilidad de que la votación podría “recogerse por medio de máquinas”, siempre y cuando contaran con ciertas características y se cumplieran algunas disposiciones. Se establecían además todo tipo de garantías a través de las cuales, las autoridades inmiscuidas en todo el proceso de la jornada, pudieran llevar a buen puerto y en total orden la elección. Las casillas funcionarían de forma continua de las 9 am a las 5 pm o antes de esta hora si todos los electores de la sección hubieren votado. Cerrada la casilla se procedía al cómputo de los votos, abriendo primero las ánforas correspondientes a la votación de diputados y después las de senadores y presidente de la república si fuera el caso; se consignaría el cómputo final de la elección en actas y todo el paquete sería traslado por el presidente de la casilla a la sede de la Junta Computadora correspondiente, la cual se formaba

Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 8.

³²⁰ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 72, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 8.

³²¹ *Ley Electoral Federal* (1946), Art., 73, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 8.

por los presidentes de las casillas de cada distrito electoral el jueves posterior a la elección, después de realizar el cómputo general de todas las casillas se levantaría el acta correspondiente y se le entregaba la constancia al candidato sobre el que hubiera recaído la elección. El paquete con toda la documentación se enviaba a la Cámara de Diputados. Para el caso del cómputo general de la elección de senadores y presidente de la república: en el primer caso los paquetes se remitían a las legislaturas de los estados y en el segundo caso a la Cámara de Diputados, la cual además de calificar la elección de sus propios miembros estaba facultada para calificar la elección de presidente.³²²

Existían pues tres niveles de calificación, según el representante político que se elegía, a saber: distrital para el caso de los diputados, local para el caso de los senadores y federal para el caso de presidente de la república.

III.6 Conclusiones

En este capítulo se pueden apreciar algunos resquicios —pírricos si se quiere— a través de los cuales podemos entrever los canales por los que se encauzaron ciertos reclamos de la incipiente oposición partidista materializados, en este caso, en reformas electorales. A estas alturas de la historia política mexicana, es decir, en la década de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, a nuestro entender no podemos hablar de que dichos partidos puedan ser considerados o caracterizados como “oposición fiel”. Creemos que este proceso es propio de décadas posteriores en las cuales el régimen requirió de ellos para legitimarse y a cambio de su apoyo les hizo concesiones. Lo que vemos aquí es una labor legislativa de la oposición,

³²² *Ley Electoral Federal* (1946), Arts., 74-110, en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, pp. 8-11.

reconocida por el oficialismo a cambio de que el régimen político que construía Ávila Camacho pudiera presentar una fachada democrática que le permitiera alinearse con las democracias triunfantes tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco del inicio de la Guerra Fría.

El reconocer el papel de la oposición a la hora de la aprobación final de la ley electoral de 1946, no se debe entender sin embargo como que esta fue fraguada desde la sociedad, pues más bien fue un instrumento fundamental en la lógica de la etapa final de consolidación institucional del sistema político posrevolucionario.

Como ya se mencionó, existen ciertos estudios que dejan de lado la relevancia de la reforma electoral de 1946 y comienzan a describir y analizar el fenómeno de la transición y de la apertura democrática en México, a partir de 1968-1977. Esto, desde nuestro punto de vista, resulta erróneo al comenzar a analizar un régimen electoral no desde su origen legal e institucional sino desde ciertas coyunturas políticas que, aunque de enorme importancia, tenían más que ver con el despertar de una conciencia ciudadana moderna y democrática que con la elaboración y el análisis de la historia política de ciertas instituciones en nuestro país, en este caso las electorales.

Desde nuestra perspectiva, esta visión que ha predominado en las Ciencias Sociales es una visión coyuntural que deja de lado procesos históricos más amplios. De lo expuesto, creemos que es posible advertir una serie de pequeños pasos a través de los cuales se dio una progresiva transición hacia un modelo electoral sin precedentes en la historia de México, es decir, pasar de un sistema electoral sancionado por leyes e instituciones sin autoridad central hacia su contraparte, un sistema electoral centralizado.

En el análisis de este proceso descubrimos que la reforma electoral de 1946 respondía a variadas causas, no sólo, como lo pensábamos en un principio, al afán de controlar la

administración electoral por parte del régimen autoritario posrevolucionario. La necesidad de la administración avilacamachista de dar marcha atrás al radicalismo cardenista supuso la aparición de tradiciones políticas e instituciones que perdurarían por mucho tiempo. El ejemplo más claro es la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), depositaria de un entramado institucional que perdura hasta nuestros días, reformado y reformulado bajo diferentes nombres a lo largo de la historia: Comisión Federal Electoral (CFE), Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Nacional Electoral (INE).

Ávila Camacho, al quererse desmarcar ideológicamente de Cárdenas, propuso una reforma electoral que respondió a muchos factores. Algunos tenían que ver con circunstancias internacionales, como la nueva relación con los Estados Unidos a raíz del ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría, otros tenían que ver con una pequeña apertura hacia el pluralismo político, a través de lo que ahora sabemos fue solo una fachada democratizadora.

En cuanto a la reconstitución del partido de Estado, dicha labor implicó retomar el control de las centrales obreras y campesinas, eliminar a los militares de la escena pública e incorporar a la sociedad trabajadora mexicana que no era ni campesina ni obrera: profesionistas, empresarios, burócratas, entre otros. La emergencia de la clase media al interior del partido también provocó que para el final de la administración avilacamachista se generaran discusiones —en donde se escucharon tanto voces de derecha como de izquierda— que generaron el ambiente propicio para cambiar de tajo un sistema electoral que, a pesar de sus múltiples reformas, tenía 134 años de vigencia. En este proceso entraron en juego muchas fuerzas, y a pesar de que en un primer momento la propuesta de Ávila Camacho no convenció a muchos sectores dentro del partido, la nueva estructura institucional

en materia de organización electoral fue uno de los pilares sobre los que el régimen autoritario priista se sustentó y pudo mantenerse en el poder hasta el inicio del siglo XXI.

Finalmente, es importante volver a mencionar la tendencia que los estudiosos de la historia política contemporánea han venido proponiendo desde la década de los setenta del siglo pasado, pues a nuestro entender, dicha visión ha dejado marginados y sin una explicación procesos de la dinámica legislativa que no imaginábamos que existieran durante los cuarenta y cincuenta de la centuria pasada.

Como hemos tratado de evidenciar aquí, los estudios en materia electoral, procesos políticos y transición a la democracia inician sus análisis en 1917 y en el texto constitucional de aquel año para posteriormente centrarse en las reformas político-electorales de López Portillo en 1977. Como si en esos sesenta años el país hubiese permanecido inmóvil. Dichos estudios casi no hacen referencia a la relevante Ley de 1946, sin apenas mencionar el proceso por el cual fue concebida dicha Ley por la administración de Ávila Camacho o llamar la atención sobre sus críticos y el proceso de aprobación en las cámaras. Es decir, se abstienen de analizar el origen del sistema electoral que, en términos generales, nos sigue rigiendo hasta hoy. De igual forma, la actividad legislativa que dio por resultado la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 —con sus respectivas reformas en 1954, 1963 y 1970— o la del 5 de enero de 1973, están ausente de dichos estudios. Preguntas como ¿cuál es el significado de dicha omisión?, son las que guiarán el análisis en los siguientes capítulos. Baste decir que desde nuestra perspectiva, el análisis de dichos procesos nos permitirá comprender de mejor manera una dinámica institucional, como lo es la construcción de leyes e instituciones electorales, que representa un aspecto que requiere mayor atención en este renovado interés de las Ciencias Sociales y las Humanidades por los temas de la transición a la democracia, en este caso, en el México del siglo XX.

CAPÍTULO IV

LA EMERGENCIA DE LA OPOSICIÓN. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES: DIFERENTES PROPUESTAS (1946-1977)

IV.1 Las leyes en materia electoral antes de la reforma política de 1977

Como hemos venido argumentando en los diferentes capítulos de esta disertación, la etapa moderna de México en cuanto a la legislación electoral se refiere, comienza con la Constitución de 1917, se materializa en la legislación secundaria con la Ley Electoral de 1918 y se consolida con la Ley Electoral Federal (LEF) de 1946. El cauce usual que los estudios en esta materia han tenido es, por una parte, establecer un corte entre la moderna legislación y aquella heredada del siglo XIX, la cual fue extirpada con la federalización sancionada en la LEF de 1946. Por otro parte, los estudios se han enfocado en atender la coyuntura que significó la implementación de la representación proporcional dentro del sistema político-electoral contenido en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) de 1977. Sin embargo, antes de que José López Portillo expidiera la LFOPPE y con ello iniciara el llamado “periodo de reformas” en 1977,³²³

³²³ Que no fue más que una moneda de cambio entre la oposición que se radicalizaba (la guerrilla) y un gobierno que debía mostrar más canales de apertura política luego de desastres político-sociales como los ocurridos en 1968 y 1971 (Nos referimos al movimiento estudiantil pro derechos democráticos que culminó, trágicamente, con la matanza del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, Ciudad de México. Este acto autoritario potenció, según Lucio Rangel, la radicalización de ciertos grupos de la izquierda mexicana —quienes interpretaron el episodio como la cancelación de la vía pacífica por parte del Estado para generar un cambio político—, algunos de los cuales optaron por la clandestinidad y la lucha armada. Esta situación se acrecentó luego de una nueva matanza de estudiantes perpetrada por un grupo paramilitar —Los Halcones— auspiciado por la entonces Dirección Federal de Seguridad (DFS), el 10 de junio de 1971. Las estrategias del Estado mexicano para su seguridad interna y de combate a los grupos guerrilleros que proliferaron en México luego de estos eventos son conocidas como “guerra sucia”, la cual se extendió durante toda la década de los setenta del siglo pasado.). Véase, RANGEL HERNÁNDEZ, *El virus rojo*, pp. 424-427.

existieron lineamientos en materia electoral a los que numerosos especialistas no les han dado la atención suficiente.

Esto quizás se deba a que a dichas leyes o propuestas de nuevas iniciativas legales fueron calificadas de irrelevantes, ya porque nunca se aprobaron, o bien porque no modificaban de fondo la legislación.

En este capítulo nos acercaremos a estas reformas olvidadas de la historia política de nuestro país con la intención de saber a qué intereses respondían, cuál fue el debate en torno a las mismas y las razones de su fracaso o aprobación, según el caso.

Por ejemplo, resulta importante analizar el hecho de que tan sólo cinco años después de la promulgación de la LEF de 1946 se aprobara una nueva que la derogaba. Este pequeño hecho, al parecer irrelevante, nos podría indicar que existieron, ya desde el comienzo de la década de los cincuenta, ciertos intentos de concertación en materia electoral entre la propia élite gobernante, es decir, entre las diversas corporaciones que conformaban el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la oposición que comenzaba a dar sus primeros pasos en el terreno de la construcción de las leyes.³²⁴

Por tanto, nos parece pertinente hacer mención de las principales características y diferencias entre las leyes electorales de 1946 y 1951.

³²⁴ Sobre esta discusión véase, MOLINAR, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991; LOAEZA, Soledad y Jean-François PRUD'HOMME (Coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010; LOAEZA, Soledad, "La reforma política de Manuel Ávila Camacho", en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 63, no. 1, julio-septiembre 2013, pp. 251-358; ALONSO, Jorge y Sergio SÁNCHEZ DÍAZ (Coords.), *Democracia emergente y partidos políticos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1990; LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999; BOLÍVAR MEZA, Rosendo, *Reforma del Estado, alternancia política y transición a la democracia en México*, México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Obrera de México "Vicente Lombardo Toledano", 2013.

Leyes Electorales de 1946 y 1951 (Características y diferencias)		
Atribución	1946	1951
Tipo de administración electoral	Administración electoral federalizada	Se mantiene
	Se despoja a los estados de su poder para intervenir en las elecciones federales	Se mantiene
Jurisdicción	Exclusión de la SCJN del proceso electoral (a menos que el Ejecutivo lo estime necesario)	Se mantiene
Institución electoral	Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), integrada por: 2 miembros del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación y otro integrante del gabinete 2 miembros del Poder Legislativo: un Senador y un Diputado 2 miembros provenientes de los partidos políticos nacionales	Se sustituye la CFVE por la Comisión Federal Electoral (CFE) integrada por: 1 miembro del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación 2 miembros del Poder Legislativo: un Senador y un Diputado 3 miembros provenientes de los partidos políticos nacionales
(subdivisiones)	— — —	El método del cómputo de los votos en elecciones federales se modifica para centralizar aún más la función electoral al restarles atribuciones en esta materia a los comités distritales y conferírsela a las comisiones locales.
	Comisiones locales electorales y comités electorales distritales	Comisiones locales electorales, comités electorales distritales, mesa directiva de las casillas
División territorial en distritos y formación del padrón electoral	Consejo del Padrón Electoral (CPE), órgano técnico dependiente de la CFVE	Se crea el Registro Nacional de Electores (RNE)
Partidos políticos	Registro de los partidos políticos ante la Secretaría de Gobernación	Se mantiene

	— — —	Se dota a la CFE de mayores atribuciones en cuanto al registro de nuevos partidos políticos y para la entrega de constancias de mayoría
	No menos de 30 000 asociados a nivel nacional	No menos de 75 000 asociados a nivel nacional (en sus adecuaciones de 1954)
	No menos de 1 000 asociados en las dos terceras partes de las entidades federativas	No menos de 2 500 asociados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas (en sus adecuaciones de 1954)
	Consignar en su acta constitutiva la prohibición de subordinarse a una organización internacional	Se mantiene
	— — —	Mantener un Comité Directivo en cada una de las entidades federativas
	Podrán formar confederaciones y coaligarse para una elección	Se mantiene
	No se permiten los candidatos independientes	Se mantiene
Derechos políticos	— — —	En sus reformas de 1954, adicionó las disposiciones del Decreto presidencial del 17 de octubre de 1953 que le otorgó a la población femenina el derecho de voto activo y pasivo en elecciones federales.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos originales publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de las Leyes Electorales Federales de 1946 y 1951.

Como trataremos de evidenciar más adelante, la reforma electoral de 1951 fue resultado de arreglos institucionales a la hora de la emergencia de la incipiente oposición —tanto de izquierda como de derecha— en la Cámara de Diputados durante la XLI Legislatura (1949-1952). El logro, pírrico aunque significativo, más grande de esta oposición fue la ampliación a tres, en lugar de dos, de los comisionados de los partidos políticos presentes en la Comisión Federal Electoral (CFE) y la reducción de la sobrerrepresentación con que contaba el Ejecutivo, al reducirse de dos a uno los integrantes de este ante la autoridad electoral. El

cambio en la denominación de la institución electoral federal fue otra modificación significativa, pues la Ley de 1951 estableció que la administración electoral era una obligación y responsabilidad ya no sólo de los poderes de la federación (del Estado) sino además de los partidos políticos y de los ciudadanos. De tal suerte que el calificativo “Vigilancia” no era ya adecuado para denominar una función estadual en la cual la Comisión no sólo vigilaba sino que organizaba las elecciones e integraba como coadyuvantes en esta labor, tanto a los ciudadanos como a los partidos políticos.

A la ley publicada en 1951 le sobrevienen diversas adecuaciones en 1954, 1963³²⁵ y 1970. Después, en 1973, como preámbulo de la reforma política de 1977, se publica una nueva Ley Federal Electoral (LFE) que deroga la de 1951 —durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

Esto quiere decir que la Ley Electoral Federal de 1951 estuvo en vigor hasta 1973. Veintidós años de vigencia durante los cuales se realizaron siete procesos electorales federales en: 1952, 1955, 1958, 1961, 1964, 1967 y 1970. Otra muestra de su trascendencia y longevidad, reside en el hecho de que cuatro presidentes de la república fueron electos bajo los designios de esta ley: Adolfo Ruiz Cortines (1952) con 2,713,745 votos y el 74.32% de la votación total, Adolfo López Mateos (1958) con 6,769,754 votos que representaron el 90.46% del total de votos, Gustavo Díaz Ordaz (1964) con 8,368,446 votos y el 88.81% de la votación y Luis Echeverría Álvarez (1970) que obtuvo 11,904,368 votos para un 84.79% de la votación total efectiva.

³²⁵ Esta reforma fue la que introdujo en la Cámara de Diputados a los llamados “diputados de partido”, procedimiento mediante el cual, dependiendo del porcentaje total obtenido por un partido político en una elección federal, le eran asignados cierto número de escaños. Esto es, por cada punto porcentual excedente del porcentaje mínimo les era asignado otro diputado hasta llegar a un número determinado.

Sin embargo, antes de la publicación oficial de dicha ley y en el propio año de 1951, emanados de las bancadas del Partido Popular (PP)³²⁶ y del Partido Acción Nacional (PAN), existieron otros dos proyectos de reformas a la ley electoral que se discutieron en el Congreso, además de la iniciativa de reforma de la oficialidad.

Así, para finales de septiembre de 1951 se presentó en el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la ley electoral vigente —la de 1946—, la cual fue abanderada por el diputado del PP Ignacio Pesqueira.³²⁷ En ella se proponía la implementación de mecanismos de representación proporcional en la elección de la cámara baja. En su propuesta, dicho diputado exponía: “que para la elección de diputados federales se adopte el sistema de representación proporcional”³²⁸, alegando que “...la adopción del sistema de representación proporcional no implica la necesidad de reformar nuestra ley suprema, porque su artículo 54 establece que la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.”³²⁹

³²⁶ El Partido Popular fue fundado por Vicente Lombardo Toledano el 20 de junio de 1948, en 1960 cambia su denominación por Partido Popular Socialista. En sus primeros años de vida respondió a la idea de “izquierda” que tenía el propio Lombardo (con marcadas simpatías por el marxismo-leninismo). Es considerado, durante la etapa autoritaria del sistema político mexicano, como un partido de “oposición fiel”, satélite del PRI, pues varios de sus integrantes más destacados, como el propio Lombardo, habían pertenecido o compartido simpatías con este último, otra muestra de dicha afirmación radica en que durante las elecciones presidenciales de 1958, 1970 y 1982 postuló como candidatos a los mismos que provenían del oficialismo: Adolfo López Mateos, Luis Echeverría Álvarez y Miguel de la Madrid Hurtado, respectivamente. En 1988, fue uno de los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial, del cual se distancia luego de que el ingeniero fundara el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989. Perdió su registro de forma definitiva en 1997.

³²⁷ Hijo del general Ignacio Pesqueira García (1820-1886, quien fuera cuatro veces gobernador de Sonora), fue electo diputado a la XLI Legislatura (1949-1952) por el Partido Popular de Lombardo Toledano en el segundo distrito electoral de Sonora en 1949. BOLÍVAR MEZA, “La Mesa Redonda de los Marxistas Mexicanos”, p. 208.

³²⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.-Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

³²⁹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.-Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

Esta era, a grandes rasgos, la propuesta emanada de la izquierda mexicana de aquella época. Sin embargo, como ya mencionamos, durante la XLI Legislatura (1949-1952) existieron a la par dos proyectos más que pretendían reformar la Ley Electoral vigente.

Por un lado, el grupo parlamentario del PAN, conformado por Gonzalo Chapela y Blanco (1910-1971),³³⁰ Eduardo Facha Gutiérrez,³³¹ Juan José Hinojosa (1921-2001)³³² y Jaime Robles Martín del Campo (1912-1997),³³³ rescataba una iniciativa hecha por el mismo instituto político en 1948, la cual había sido propuesta en la anterior Legislatura (XL). No es vano recordar que la XL Legislatura fue la primera en la cual se le habían reconocido triunfos a Acción Nacional y por lo tanto, la primera en la que pudo conformar un grupo parlamentario.

Según Bravo Mena,³³⁴ este primer grupo parlamentario estuvo formado por Antonio L. Rodríguez,³³⁵ Miguel Ramírez Munguía,³³⁶ Juan Gutiérrez Lascuráin³³⁷ y Aquiles Elorduy.³³⁸ Sin embargo, como consta en los Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados, únicamente los tres primeros figuran como abanderados e ideólogos de la

³³⁰ Originario de Tingambato, Michoacán, después de ser profesor normalista en Morelia, se trasladó a la Ciudad de México en donde hizo carrera política al cobijo de Manuel Gómez Morín, fue el compositor del himno del PAN y fue electo diputado federal en 1949 por el Distrito Federal. Véase, <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/15/index.php?section=politica&article=017n1pol>

³³¹ Politólogo y político panista, autor del artículo “Notas al libro de Frank Tanenbaum *México: La lucha por la paz y por el pan*, fue diputado federal por el X Distrito Electoral Federal del Distrito Federal.

³³² Originario de Manuel Treviño en el estado de Nuevo León, fue diputado federal por el PAN en cuatro ocasiones: 1949-1952, 1967-1970, 1973-1976 y 1982-1985.

³³³ Estudió leyes en la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), egresando de dicha institución en 1946.

³³⁴ BRAVO MENA, *Acción Nacional ayer y hoy*, pp. 518.

³³⁵ Banquero regiomontano, fue gerente general del Banco Industrial de Monterrey. Fue elegido diputado por el I Distrito Electoral Federal de Nuevo León.

³³⁶ Oriundo de Tacámbaro, Michoacán, fue electo diputado por dicha entidad.

³³⁷ México, D. F., 2 de agosto de 1911 – 5 de marzo de 1959, ingeniero de profesión, fue miembro del PAN desde 1943, electo diputado por el VII Distrito Electoral Federal del Distrito Federal.

³³⁸ Aguascalientes, Aguascalientes, 20 de septiembre de 1876 – México, D. F., 5 de agosto de 1964, participó en la Revolución abanderando la causa de Francisco I. Madero, fue, junto con Manuel Gómez Morín, Efraín González Luna y Luis Calderón Vega, uno de los fundadores del PAN, resultó electo diputado por el I Distrito Electoral Federal de Aguascalientes.

propuesta.³³⁹ La bancada panista en 1951, estaba interesada porque, aparte de ser un proyecto ya elaborado, recogía las propuestas que ideológicamente les parecían las más adecuadas en la consecución de un nuevo sistema electoral mexicano.

Por otro lado, existió un proyecto de reforma proveniente del Ejecutivo Federal, el cual finalmente fue el que se aprobó, publicándose en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una nueva Ley Electoral Federal el 4 de diciembre de 1951,³⁴⁰ justo a tiempo para hacerle frente al proceso electoral federal de 1952, en el que resultaría electo presidente Adolfo Ruiz Cortines.

Como se ve, en esa XLI Legislatura rondaron tres proyectos distintos de legislación electoral, uno desde la derecha abanderado por el PAN, otro desde la izquierda representado por el PP y otro desde el propio Ejecutivo Federal apoyado por el PRI. En los apartados subsiguientes analizaremos las principales características de cada uno de ellos, pero antes de eso, conviene recordar las palabras que a este respecto pronuncia el diputado Ignacio Pesqueira en la exposición de motivos de su iniciativa:

...conviene tomar en cuenta que hay ahora en la Honorable Cámara de Diputados, pendientes de estudio, algunos proyectos de reformas a la Ley Electoral en vigor, los cuales resultan inadmisibles porque, o plantean su transformación a fondo, de un tajo, como si nuestra realidad fuera susceptible [sic] de cambios bruscos y radicales, o pretenden acentuar la intervención del Poder Ejecutivo, o de su instrumento de acción política, en la preparación y en el desarrollo de los comicios.³⁴¹

³³⁹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1948.

³⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Núm. 28, México, 4 de diciembre de 1951, pp. 1-17.

³⁴¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

La bancada del Partido Popular reconocía de esta forma que su iniciativa no implicaba un cambio radical o sustantivo para el régimen electoral vigente, sino solamente introducía mecanismos para implementar un procedimiento de representación proporcional que conviviera palmo a palmo con el sistema de mayorías, que no un sistema mixto. Adicionalmente, reconocía en la propuesta del PAN un cambio radical, que por provenir de la derecha les resultaba inadmisibile. Recordemos que las posturas de izquierda, en este caso las del PP, siempre estuvieron más en consonancia con lo propuesto por el régimen. Por ello no es vano aclarar que el propio fundador del PP, Vicente Lombardo Toledano, había sido como líder de la CTM un colaborador crítico del régimen priista, sobre todo durante la administración de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940).³⁴²

Como bien reconocía Pesqueira, el proyecto del PAN era ambicioso y planteaba un cambio radical en cuanto a la legislación electoral, pues primero plateaba la creación de un “registro ciudadano” de carácter permanente; segundo, sancionaba nuevas instituciones en la observancia electoral en la procuración de justicia electoral y proponía que se estableciera un “servicio profesional electoral” y, por último, propugnaba que la calificación de las elecciones de diputados y presidente de la República las realizara un tribunal jurisdiccional y no la propia cámara baja.

Todas estas disposiciones —que hoy día nos parecen razonables y que en esa época estaban en consonancia con lo que pasaba en el mundo occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial³⁴³ y de la normalización de las relaciones diplomáticas de nuestro

³⁴² Véase, BOLÍVAR MEZA, “La Mesa Redonda de los Marxistas Mexicanos”, pp. 193-194; GARRIDO, *El partido de la revolución institucionalizada*, p. 407; LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, pp. 337-339; AZIZ NASSIF, *El Estado mexicano y la CTM*, pp. 78-80.

³⁴³ Véase, PIKETTY, *El capital en el siglo XXI*, p. 134; HOBSBAWM, *Historia del siglo XX*, pp. 60-61, 142, 147 y 260-289.

país con el mundo luego del prolongado proceso revolucionario—,³⁴⁴ para el centro y la izquierda mexicana resultaban escandalosas, no porque no concordaran con ellas, al menos en el discurso, sino porque las estimaban inapropiadas para la realidad y para el proyecto de país que tenían en mente. Evidentemente, la propuesta de Acción Nacional buscaba eliminar toda influencia del gobierno y del partido de Estado de la administración electoral. La oposición en el Congreso, dada su insignificante representación parlamentaria, pudo permitirse proponer casi cualquier cosa, pues su mínima representación no era suficiente para que fueran aprobadas sus iniciativas. No obstante, sus propuestas cumplían con la función ser leídas en el Congreso y difundidas por la prensa. Esto permitió que muchos puntos de dichas propuestas se fueran agregando a las del oficialismo, a manera de pequeñas concesiones que el régimen comenzaba a otorgar a estos partidos. La famosa “concertación”,³⁴⁵ que en los setenta y ochenta tendrá un papel mucho más visible en la labor legislativa, se venía gestando ya desde estos años, a través de estas estrategias de “presión” de los partidos de oposición.

Como veremos en el capítulo siguiente, algunos aspectos de estas dos propuestas serían retomados dentro de la reforma política de 1977, pues en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) se introduce el sistema mixto de representación proporcional con preponderante mayoritario para las elecciones federales de diputados y se lleva a cabo una redistribución, tomando como base los 196 distritos preexistentes a esta fecha, estableciendo con esto, 300 distritos electorales³⁴⁶ fijos y

³⁴⁴ Véase, SÁNCHEZ ANDRÉS, “La construcción de un nuevo discurso exterior”, pp. 25-40, en *Historia del presente*, no. 22, II época, Eneida, Madrid, 2013.

³⁴⁵ Es un término acuñado durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. A grandes rasgos hace referencia al reconocimiento, por parte del gobierno, de triunfos electorales de la oposición —especialmente del PAN— a cambio de cierto respaldo hacia este. Fue una estrategia de legitimación de la administración salinista después de haber llegado al poder a través de un proceso electoral fraudulento.

³⁴⁶ Una de las particularidades del sistema electoral mexicano es lo referente a su terminología, pues en nuestro

5 circunscripciones plurinominales. En estas últimas cada circunscripción repartía 20 escaños, quedando la Cámara baja conformada por 400 diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.³⁴⁷ Adicionalmente a lo anterior, se instauró un órgano con carácter permanente encargado de la elaboración del padrón electoral y un tribunal electoral con jurisdicción. Esto comprueba que, más o menos, se recogieron en esta normativa algunos de los aspectos fundamentales de las propuestas que el PP y PAN habían hecho treinta años antes.

IV.2 Tres proyectos de reforma a la legislación electoral mexicana, 1948-1952

IV.2.1 La propuesta panista

Se ha insistido en repetidas ocasiones que las reformas más avanzadas en términos políticos y electorales siempre fueron inspiración de viejas propuestas de la oposición, en particular del PAN.³⁴⁸ Las discusiones y los proyectos presentados a la Cámara de Diputados durante las sesiones de ésta entre diciembre de 1948 y enero de 1949, así como durante el periodo

país al referirnos al “distrito electoral” en realidad estamos hablando de una circunscripción uninominal. Después de las reformas de López Portillo quedaron establecidas 300 circunscripciones uninominales y 5 plurinominales.

³⁴⁷ Las primeras elecciones legislativas sancionadas bajo la LFOPPE le dieron 296 diputados de mayoría relativa al PRI por solo 4 del PAN. De los 100 escaños asignados por representación proporcional, 39 fueron para el PAN y los restantes 61 fueron repartidos entre el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Fuente: INE.

³⁴⁸ Acción Nacional surgió a la vida política como expresión de ciertos sectores sociales de derecha en respuesta a la administración de Lázaro Cárdenas, caracterizada por un populismo de izquierda. Su bandera ideológica más grande, el “bien común”, sentaba sus raíces en la filiación católica de sus fundadores pero también en la adopción del modelo demo-liberal impuesto en los países occidentales al término de la Segunda Guerra Mundial. Ligado a la jerarquía católica y empresarial de México desde sus inicios, el PAN ha transitado desde el filofascismo, al proponer un régimen corporativo como en la Italia de Mussolini, hasta proposiciones de derecha más moderadas adoptando y aceptando a la democracia, luego de la derrota de los fascismos en Italia y Alemania, como el sistema mejor para elegir a la élites gobernantes. Sobre esta discusión véase, FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 191-205 y ALONSO, “El sexenio de Manuel Ávila Camacho”, pp. 9-11.

extraordinario que se abrió en febrero de este último año a iniciativa de los diputados de oposición, parecieran demostrarlo.³⁴⁹

La bancada del PAN, como ya se dijo, retomó en 1951 una iniciativa de reestructuración total del sistema político-electoral propuesta en 1948, toda vez que jamás fue dictaminada durante la XL Legislatura en donde se había presentado el día 12 de noviembre de 1948. La iniciativa de reforma electoral panista de 1948 se turnó para su evaluación, análisis y dictamen a las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados el 7 de diciembre de 1948. Casi un mes después de haberse presentado en el pleno. Cabe señalar que las comisiones encargadas no emitieron dictamen alguno sobre esta iniciativa durante el período de labores de esa Legislatura.

En dicha sesión del 7 de diciembre se leyeron, pues, tres documentos presentados por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin.³⁵⁰ El primero de ellos era la exposición de motivos de una serie de iniciativas de reformas que el PAN proyectaba, entre ellas la Ley Electoral de Poderes Federales (LEPF), pero donde además figuraba un proyecto para una Ley de Partidos Políticos y otro más que proponía la creación del Tribunal Federal de Elecciones, es decir, todo un paquete de

³⁴⁹ Véase, *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 34. Sesión efectuada el día 17 de diciembre de 1948; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 37. Sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1948; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período Comisión Permanente XL Legislatura. Tomo I-Número 46. Sesión efectuada el día 03 de enero de 1949; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período Comisión Permanente XL Legislatura. Tomo I-Número 47. Sesión efectuada el día 10 de enero de 1949; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período Comisión Permanente XL Legislatura. Tomo I-Número 46. Sesión efectuada el día 03 de enero de 1949; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período Extraordinario XL Legislatura. Tomo II-Número 12. Sesión efectuada el día 02 de febrero de 1949.

³⁵⁰ Los retomaremos aquí, toda vez que durante la XLI Legislatura, en 1951, son discutidos por los diputados haciendo referencia de ellos en las fechas en las cuales habían sido presentados originalmente.

reformas que modificarían de raíz el sistema electoral mexicano. En este sentido no sólo era una reforma electoral, sino política pues se pretendía instaurar una nueva ley reglamentaria y modificar la Constitución en algunos de sus artículos.³⁵¹

A propósito de la supuesta idoneidad de la propuesta de Ley Electoral de Poderes Federales, se decía en aquella exposición de motivos que:

Como cimiento de todas nuestras instituciones públicas, está el sufragio. Mientras éste no sea libre, organizado y respetado, todo el sistema constitucional será una falsedad y las instituciones que él preveé [sic], tendrán sólo una vida formal, inútil cuando no estorbosa al progreso de México y gravemente perjudicial para la nación.

La necesidad de *reformular* el sistema electoral para hacer posible y garantizar el sufragio, es indiscutible y ha sido reiteradamente reconocida por el Estado mismo. Ya la ley expedida en diciembre de 1945 [se refiere a la publicada en el DOF el 7 de enero de 1946], significó un ligero avance sobre la legislación anterior, incoherente, contradictoria, deliberadamente concebida para la violencia y el fraude. Pero es obvio, que esa ley tiene deficiencias y errores que le impiden realizar su propósito. *Es menester la expedición de una nueva Ley Electoral* recogiendo las enseñanzas de la razón, las recomendaciones aplicables y útiles de experiencias ajenas, y las lecciones y los requerimientos de nuestra propia realidad.

Ya no puede decirse en México, después de las extraordinarias comprobaciones de ciudadanía tenidas en los últimos años, que el pueblo esté impreparado para esta función cívica, mínima pero fundamental, que es el sufragio. Menos aún puede seguirse sosteniendo la infortunada tesis, inútil aún para la propaganda exterior, de una democracia que no se funda en las decisiones reales del pueblo, expresadas verídicamente en el sufragio, sino en las resoluciones que en nombre del pueblo tomen un hombre o un grupo diciéndose tutores de ese pueblo y gestores de su bien, aun en contra de la ciudadanía. Es esta misma la que ha de decidir sobre su voluntad, sobre su exigencia, sobre su conveniencia.³⁵²

³⁵¹ Su modelo de inspiración, muy presumiblemente, provenía del modelo que se había instaurado en la Alemania occidental luego del triunfo electoral de la Democracia Cristiana en 1949.

³⁵² *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948. El

A fin de cuentas, se hacía una evaluación de la situación política del país, a diferencia del proyecto del PP —el cual retomaremos más adelante— en que de alguna manera se legitimaba el sistema político y electoral adoptado por México después de la consolidación del régimen posrevolucionario. Sistema político y electoral que, vale decir, la administración avilacamachista consolidó con su reforma política y con la refundación del partido oficial en 1946. A través de lo cual asentó también la estructura autoritaria que perduraría hasta bien entrados los años noventa. Toda vez que durante el sexenio avilacamachista, se echaron para atrás algunas políticas nacionalistas heredadas de la anterior administración que le permitieron centralizar aún más el poder, todo esto mediado por el contexto emanado de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente estrechamiento de relaciones entre México y Estados Unidos que la guerra había vuelto propicias.³⁵³

Parte fundamental de aquel sistema, y que venía del Constituyente de 1917, era la atribución que tenía la Cámara de diputados para constituirse en Colegio Electoral y de esta forma calificar la elección de sus propios miembros. En este sentido, una pieza nodal del proyecto de reformas del PAN se cimentaba en la crítica y la propuesta de cambiar este sistema de autocalificación en la Cámara baja. En este tenor, en la exposición de motivos del proyecto se argumentó que:

Una parte substancial del sistema del sufragio, es la que concierne a la calificación de éste, a la declaración objetiva de sus resultados y al juicio imparcial sobre su validez. Tal vez el aspecto más *degradante* de nuestro régimen electoral ha sido siempre, aun sobre el de la violencia en el proceso de las elecciones, *éste de la*

énfasis es mío.

³⁵³ ALONSO, “El sexenio de Manuel Ávila Camacho”, p. 9.

calificación electoral entregada a los mismos interesados en desnaturalizar los resultados del sufragio. No sólo en nuestra propia experiencia, sino en la experiencia universal, se ha comprobado que semejante régimen de juicio sobre la elección, en el que *las partes son jueces*, es insostenible y debe ser substituido, en primer término, por procedimientos que hagan del cómputo de los votos una simple operación objetiva, y después, por la actuación de un órgano independiente, de un verdadero tribunal, que declare y precise conforme a derecho, la verdad de los resultados electorales. Todo el esfuerzo que se haga para modificar los procedimientos previos a la elección y para rodearlos y rodear la elección misma, de garantías adecuadas, será inútil si queda la posibilidad, como existe ahora, de una decisión final, en los colegios electorales, que burle y desfigure los resultados del sufragio. Y la obstinada continuación de un sistema como el actual, llevará necesariamente a una exasperación de la ciudadanía que encuentra en él cerradas todas las puertas de autenticidad de la representación política y cruelmente burlados su anhelo y su decisión y los principios básicos de su vida. Para modificar ese sistema, es precisa la *reforma constitucional*, pues el error que le da base y que ha permitido ese procedimiento de degradación democrática, encuentra fundamento en preceptos secundarios, equivocados, de la misma Constitución.³⁵⁴

Ante la situación descrita, se proponía por tanto que:

De las reformas a que antes se ha hecho referencia, y que son todas indispensables, es particularmente *urgente* el establecimiento de la nueva Ley Electoral, de la ley de partidos y del Tribunal de Elecciones. La proximidad de la renovación de la Cámara de Diputados Federal el año venidero, hace necesaria la aprobación inmediata de las normas dichas, para que ya en esas elecciones encuentren aplicación tales normas. Los pasos necesarios para preparar el proceso electoral, deben comenzarse a más tardar, en los primeros días del año siguiente [enero de 1949]. Por ese motivo, con esta exposición presentamos la iniciativa para una nueva Ley Electoral de Poderes Federales y para una Ley de Partidos, e insistimos en la iniciativa que ya tenemos

³⁵⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948. El énfasis es mío.

presentada ante la Cámara para la creación del Tribunal Federal de Elecciones, excitando a la propia Cámara a fin de que, a la brevedad posible, dé curso debido a esa iniciativa.³⁵⁵

Más allá de las exigencias del grupo parlamentario del PAN, el exhorto que hacía a las comisiones encargadas de dictaminar el proyecto nunca tuvo repercusiones. Pues, aunque hubo un pronunciamiento de Miguel Alemán en ese sentido, las iniciativas no fueron dictaminadas en esa Legislatura.³⁵⁶ Sin embargo, las propuestas quedaron ahí como precedente de un trabajo y análisis de hacia dónde debían de encaminarse futuras adecuaciones a las leyes en materia electoral y de cuál era el cauce para propugnar por un sistema político-electoral con mayor apertura y pluralidad.

Retornando al hilo conductor de este apartado, y recordando que esta es una propuesta de 1948 que se retoma para finales de 1951, es decir, unos meses antes de dar comienzo el proceso electoral federal de 1952, es válido recordar los ejes de aquella iniciativa.

Así pues, la iniciativa del PAN tenía los siguientes ejes:

³⁵⁵ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura. Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948. El énfasis es mío.

³⁵⁶ Sobre el pronunciamiento de Alemán, el 17 de diciembre de 1948, en el Diario de los Debates queda asentado en el orden del día que la Presidencia hace “una excitativa a las comisiones correspondientes para que dictaminen diversas iniciativas presentadas por los CC. diputados Antonio L. Rodríguez, Juan Gutiérrez Lascuráin y Miguel Ramírez Munguía.”, en *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura, Tomo I-Número 34. Sesión efectuada el día 17 de diciembre de 1948. Posteriormente, encontramos otra referencia que hacen los propios diputados del PAN, en un texto firmado por Gonzalo Chapela, Eduardo Facha Gutiérrez, Juan José Hinojosa y Jaime Robles Martín del Campo ya en la XLI Legislatura pero sobre el mismo tema. Con fecha del día 23 de octubre de 1951, el documento dice a la letra: “Esperamos que en esta ocasión, a diferencia de las anteriores, nuestra excitativa no quede condenada a la rutinaria intervención de la Presidencia, hasta la fecha no respetada, sino que, en cumplimiento de las disposiciones legales expresas y terminantes, sean dictaminados el proyecto de Ley Electoral de Poderes Federales, el proyecto de ley de Partidos Políticos y la iniciativa de reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones presentados por nosotros, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de esta excitativa.”, en *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 13. Sesión efectuada el día 23 de octubre de 1951.

- 1) Creación y funcionamiento permanente de un registro ciudadano, concebido no como un censo circunstancial, sino como un servicio público esencial para el ejercicio de la ciudadanía y para todos los procedimientos relacionados con el sufragio, debiendo estar este registro rodeado de garantías que impidan la falsificación o las deficiencias culpables.
- 2) Establecimiento de un órgano especializado, responsable, imparcial, plenamente protegido para cumplir las funciones que le encomienda la ley, que tenga a su cargo la gestión y conservación del registro ciudadano, la vigilancia de la formación y el funcionamiento de los partidos políticos, la organización y prestación del servicio público electoral, la tramitación de los recursos administrativos de garantía para los derechos ciudadanos o de los partidos, la vigilancia de las elecciones y el cómputo objetivo de los votos.
- 3) Establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención del poder judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho.
- 4) Determinación de las normas objetivas que han de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones, y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional, encargado de tal calificación.
- 5) Reglamentación de un régimen de partidos políticos que garantice la autenticidad de éstos, determine su competencia, sus medios jurídicos de acción, y su responsabilidad, y les dé protección eficaz, haciéndolos instrumentos técnicos de acción ciudadana y colaboradores permanentes en el funcionamiento real de las instituciones jurídico políticas constitucionales, proscribiendo las simulaciones de partidos y la innoble figura del partido oficial.

Además de dichas cuestiones, y complementando los puntos 2 y 3 citados arriba, se emplearon argumentos de crítica a la LFE de 1946 en los que se exponían las fallas en que ésta incurría, según los diputados de la bancada de Acción Nacional. El principal de ellos estaba en el tenor de no concebir como actividad permanente la observancia y elaboración del padrón electoral como instrumento básico del reconocimiento de los derechos políticos

de los ciudadanos, pues, como ya hemos apuntado en el capítulo anterior, en la Ley de 1946, las atribuciones en esta materia seguían residiendo en las autoridades municipales a pesar de que sí sancionaba un Consejo del Padrón Electoral, conformado por los jefes de Población, Geografía y de Estadística, pero con un carácter temporal pues sus funciones sólo eran requeridas en tiempos de procesos electorales federales.

Según la propuesta aquí descrita, esta situación debía revertirse lo más pronto posible, pues, insistiendo, la Ley de 1946 no concebía “el registro ciudadano como un servicio público de carácter permanente, sino como un censo circunstancial, preparatorio de una elección determinada”,³⁵⁷ además de que se denunciaban otras características que se identificaban como incorrectas y por ello como sujetas de reforma, pues se decía que la Ley vigente confiaba —en términos de la elaboración del padrón electoral— su formación “a un Consejo constituido por funcionarios especializados en misiones previstas en leyes que no forman parte de la legislación electoral”.³⁵⁸ Por ende, debía constituirse un órgano y una ley encargados de la elaboración del padrón electoral con un carácter de permanente, independiente e integrado con funcionarios preparados y especialistas en esas cuestiones, evidenciando, claro está, la participación de otras instituciones de geografía y estadística estatales pero en donde los integrantes de éstas ya no tuvieran una participación activa sino subsanando y coadyuvando en solventar las necesidades de corte técnico-demográfico que el órgano creado para tal efecto tuviere.

Dada la conformación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), la propuesta también identificaba varios problemas de raíz en esta, y proponía la creación de

³⁵⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura, Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948.

³⁵⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura, Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948.

una nueva institución encargada de la administración electoral con mayor independencia respecto del Estado, la cual llevaría por nombre Consejo Federal del Sufragio (CFS) pues el argumento fue que:

En cuanto a los organismos electorales que establece la Ley Electoral vigente, dada la forma de su integración, no puede[n] llegar a tener la especialización, imparcialidad y responsabilidad que requiere el buen manejo de un servicio electoral ágil y verídico. La formación de la Junta Federal de Vigilancia [se refiere a la CFVE], con funcionarios públicos y con una representación insatisfactoria de los partidos [...] no tiene la capacidad ni la independencia para el desempeño de su misión.³⁵⁹

Las ideas para darle sustancia a esta nueva institución eran claras y precisas, y de alguna manera nos remiten a los utilizados en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en la década de los noventa.³⁶⁰ Resumiendo, se proponía que el CFS tuviera a su cuidado la tarea del registro ciudadano, como ya se dijo de carácter permanente; que el propio CFS igualmente fuera permanente en el entendido de que dicha situación coadyuvaría en el logro de la especialización de un núcleo mínimo de funcionarios capaces de organizar la “prestación adecuada del servicio”; que no tuviera un carácter representativo, esto es, sin la presencia de partidos por juzgarla inconveniente para una misión eminentemente técnica; que los funcionarios que la conformarían fueran nombrados “directamente y bajo su responsabilidad, por el Presidente de la República” y que cubrieran “los requisitos legales que acrediten su probidad, aptitud e independencia”. Así pues, la propuesta también contemplaba que para su régimen interno, el CFS fuera autónomo y que sus integrantes tuvieran “la garantía de

³⁵⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura, Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948.

³⁶⁰ Sobre esta discusión véase, WOLDENBERG, SALAZAR Y BECERRA, *La mecánica del cambio político*, pp. 38-53.

inamovilidad, con las limitaciones consiguientes a la responsabilidad de sus miembros y a un procedimiento de revocación”. El Consejo designaría a su propio personal, distribuiría su presupuesto y quedaba obligado a “rendir cuenta detallada y comprobada del ejercicio de éste”; finalmente, en el campo de su jurisdicción, tendría “la suma completa de atribuciones correspondientes a su grave responsabilidad.”³⁶¹ Como se ve, se pretendió la creación de una institución centralizada, donde —a pesar de que el presidente de la República tenía la atribución de elegir de manera discrecional de los miembros que integrasen el Consejo— prevalecía la figura de los ciudadanos pues ninguno de los que conformarían el Consejo podían ser secretarios de Estado o tendrían cargo público alguno y no tendría influencia político-ideológica de parte de los partidos políticos al quedar excluidos estos últimos de su conformación.

Si tomamos en cuenta que la propuesta fue hecha en 1948, aunque si bien es cierto por una bancada de oposición que apenas alcanzaba los cuatro miembros, es decir, sin un capital ni fuerza política real a nivel nacional, podemos apreciar que desde esa época existían ya voces críticas que articulaban de manera coherente —y de paso denunciaban el talante autoritario del sistema político mexicano— propuestas que en la materia electoral no serían implementadas en nuestro país sino hasta cinco décadas después.

Por supuesto que quienes se han dedicado a caracterizar o analizar el sistema político mexicano, han perdido de vista estas propuestas como antecedentes de leyes posteriores. Pues o bien fueron dictaminadas desfavorablemente, es decir, desechadas o no tomadas en cuenta debido al abrumador predominio legislativo del partido oficial o, en el peor de los casos, ni siquiera fueron discutidas en las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión.

³⁶¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura, Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948.

Sin embargo, nosotros creemos que su análisis y valoración representa para el futuro de los estudios de historia política contemporánea una ventana de posibilidades pues, poniendo el ejemplo de esta que estamos comentando, nos damos cuenta de algunos de los instrumentos a través de los cuales los regímenes posrevolucionarios pudieron configurar su poder y establecer en México ese largo y exitoso periodo de estabilidad política entre 1940 y 2000.

En resumidas cuentas, el documento realizado y presentado al pleno de la Cámara de diputados por Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, reconocía que el proceso electoral era un servicio público de capital importancia para la vida del país y, por tanto, debía ser atendido por órganos especializados, autónomos y con responsabilidad precisa y directa; propuso un padrón ciudadano permanente, técnicamente formado y conservado, sin vinculación con el interés inmediato de una elección, y observaba la creación de un sistemático conjunto de recursos y garantías procesales que permitirían evitar la violencia, el fraude y la simulación.

Finalmente, y para complementar lo anterior, el documento especificó las condiciones de conformación de las instituciones electorales en el ámbito regional vinculadas con el Consejo Federal de Sufragio, las cuales serían Comisiones Locales —en cada entidad federativa— y Comités Distritales —en cada distrito electoral— como instituciones, estas sí, de carácter “adventicio” y temporal, conformadas por la cercanía de algún proceso electoral, con funcionarios igualmente transitorios designados al efecto por el Consejo.³⁶²

Basados en lo establecido en el artículo 71 Constitucional, fracción II, donde se especifica que el derecho de iniciar leyes o decretos compete tanto a senadores como a

³⁶² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XL Legislatura, Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948.

diputados, los panistas de aquella primera bancada destacaban que “El sistema electoral que propone la iniciativa, es sencillo, económico y factible de realizar en México”. Como vemos, la propuesta de Ley Electoral de Poderes Federales, proponía básicamente cambiar todo el sistema.

Sin embargo, una ley que se componía de 167 artículos y sancionaba un sistema tan complejo, difícilmente resultaría en un sistema sencillo o económico. Ya que, a diferencia de la LEF de 1946, esta propuesta constaba de IX capítulos y 167 artículos, es decir, 31 artículos más. Los capítulos hablaban de la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; de la capacidad electoral; del Servicio Electoral y de los organismo y funcionarios electorales, capítulo éste a su vez dividido en siete secciones que especificaban la estructuración y las funciones del CFS, de las Comisiones Locales Electorales, de los Comités Distritales Electorales y demás funcionarios electorales; del Registro Nacional Ciudadano; de los actos preparativos de la elección, dividido en cinco secciones correspondientes a actividades relacionadas con la distritación, el registro ciudadano y la formación del Padrón Electoral; de la elección, dividido en cinco secciones correspondientes a las actividades propias de la dinámica de votación, instalación de casillas y procedimientos de escrutinio; de los cómputos generales, dividido en cinco secciones que especificaban las funciones a realizar por los funcionarios de las casillas una vez terminada la elección y del cómo se debía proceder ante los escrutinios en las diferentes instancias electoral tales como los distritos, los estados y a nivel nacional; de las garantías y los recursos y, finalmente; un capítulo sobre las sanciones correspondientes por incumplimiento de lo dispuesto en esta ley así como 12 artículos transitorios. Implicaba también, como se aprecia, una reestructuración de la terminología utilizada en las leyes electorales.

Regresando a 1951, para el 23 de octubre, Gonzalo Chapela, Eduardo Facha Gutiérrez, Juan José Hinojosa y Jaime Robles Martín del Campo hicieron suya aquella vieja propuesta panista y, poniéndola a disposición del pleno un año antes, bajo la circunstancia de no haber sido dictaminada, presentaron recursos administrativos para que las comisiones dictaminadoras hicieran su trabajo lo antes posible pues ya se venía encima un nuevo proceso electoral. Los recursos, denominados excitativas, a diferencia de lo que había sucedido en 1948 cuando estos instrumentos sólo lograron que se abriera un periodo extraordinario de sesiones sin que llegaran a discutirse, tuvieron repercusión pues aunque la iniciativa reeditada fuera descalificada en las comisiones de puntos constitucionales, gobernación y comisiones unidas, con los más variados argumentos, por lo menos se dictaminó negativamente, es decir, la iniciativa se conoció, fue leída y discutida —lo más probable es que con poco entusiasmo— y finalmente desechada por improcedente.

El proyecto panista de reforma electoral presentado en 1948 y retomado entre 1950 y 1951 fue finalmente rechazado a través de un dictamen elaborado por las comisiones de estudios legislativos, de gobernación y de puntos constitucionales fechado el día 15 de noviembre de 1951. Este se presentó ante el pleno seis días después, en la sesión del 21 de noviembre.³⁶³ En dicho documento, se dictaminaron una serie de iniciativas presentadas por diferentes actores pero que coincidían en plantear reformas del sistema electoral y de las instituciones electorales en su conjunto, dentro de las cuales se encontraban, además de la del PAN, la del PP y la del Ejecutivo Federal. Ello llevó a que se presentara un extenso texto

³⁶³ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

de cerca de cuarenta mil palabras.³⁶⁴ Los términos en que la iniciativa de Ley Electoral de Poderes Federales de Acción Nacional fue rechazada, fueron los siguientes:

Las Comisiones, tras un estudio detenido, han llegado a la conclusión de que el proyecto actualmente carece de oportunidad, ya que con posterioridad a noviembre de 1948, se introdujeron fundamentales reformas a la ley vigente, que, en parte, satisficieron [sic] los propósitos de los proyectistas, y porque además, el sistema propuesto no es el más conveniente ni el mejor para la realización del proceso electoral, puesto que lo complica mediante las llamadas Elecciones Suplementarias y restringe el derecho de los ciudadanos a participar en actos políticos por la simple circunstancia de ser empleados públicos o de empresas descentralizadas con participación estatal; e incurre en el error de integrar el órgano supremo electoral mediante la designación exclusiva de sus miembros por el Ejecutivo Federal, existiendo la posibilidad de que el mismo, en ciertos casos, los prive de sus funciones.

[...] Las Comisiones estiman que la integración del Órgano Supremo Electoral no debe ser encomendada exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal sino que en la misma deben intervenir varios poderes, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo, y los partidos nacionales registrados y, por otra parte, juzga que en ningún caso los miembros de ese organismo podrían ocurrir al juicio de amparo para reclamar la privación de un derecho político, diverso de una garantía individual y evidentemente no protegido por el juicio constitucional.³⁶⁵

El argumento central, previsible y vacío de contenido, es aquel en que se dice que algunas de las propuestas planteadas en la iniciativa ya habían sido solventadas por adecuaciones hechas a la LEF de 1946. Nótese que en ningún momento el dictamen atendió o hizo alusión a uno

³⁶⁴ Cabe destacar que entre los redactores de aquel documento se encontraban el político michoacano Natalio Vásquez Pallares, quien se manifestaba a favor de implementar instrumentos de representación proporcional en el sistema electoral mexicano; el escritor y periodista, miembro de la Academia Mexicana de la Lengua, Mauricio Magdaleno; el que sería gobernador de Querétaro en la década de los sesenta, Manuel González Cosío; el abogado, profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México y futuro gobernador de Campeche, Alberto Trueba Urbina y; uno de los propios autores de las iniciativas que se dictaminaban, Jorge Saracho Álvarez, quien fungiría como juez y parte, entre otros.

³⁶⁵ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

de los ejes fundamentales de la iniciativa panista, que era el que proponía cambiar las atribuciones de autocalificación de sus miembros de la Cámara de Diputados por un órgano de carácter puramente técnico que lo hiciera.

Otro de los argumentos en contra de las propuestas panistas fue que, según la “técnica legislativa”, el hecho de presentar tres leyes diferentes (la de poderes federales, la de partidos y la del tribunal electoral) para sancionar una sola actividad relacionada con “lo electoral” denotaba una cierta falta de experiencia legislativa, en ese sentido el dictamen argumentaba lo siguiente:

Es principio de técnica legislativa el agrupar en un mismo cuerpo de leyes, todas las disposiciones que se refieren a una misma materia, o a materias que guarden entre sí estrecha y necesaria relación y es contrario a todo principio de técnica legislativa, convertir cada uno de los capítulos que deben formar una ley, en leyes separadas.

La Ley Electoral debe regular en capítulos diversos el registro ciudadano, el funcionamiento de los organismos electorales, el de los partidos políticos, la materia de la división territorial, y en términos generales, comprender todas las normas de la preparación y del desarrollo del proceso electoral, de la calificación de las elecciones y de las sanciones a los transgresores de dicha ley.³⁶⁶

Aunque se puede interpretar esto como una estrepitosa derrota de la oposición panista, toda vez que los dictaminadores además los acusaban de neófitos en materia legislativa, la oposición conservadora tuvo ciertos triunfos pues algunas de las propuestas en su ley de partidos políticos fueron recuperadas en el dictamen, específicamente se les puede atribuir a los panistas la redacción, *grosso modo*, del artículo 29 de aquel documento que, días después, se convertiría en la Ley de 1951.

³⁶⁶ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

Hasta aquí con la propuesta panista. El segundo proyecto de reforma al que pondremos atención es el presentado por el PP, éste, aunque diametralmente opuesto al del PAN, más o menos siguió el mismo proceso por el cual, en última instancia, fue desestimado. Finalmente analizaremos aquel proyecto de reforma propuesto por el Ejecutivo Federal, el cual fue aprobado y se convirtió, posteriormente, en la Ley Electoral Federal publicada el 4 de diciembre de 1951.³⁶⁷

IV.2.2 La primera propuesta de representación proporcional. El proyecto de reforma a la ley electoral del PP, 1951

Los motivos expresados para proponer esta reforma eran de corte democrático y comenzaban por hacer, al igual que el proyecto panista, una crítica de lo que estipulaba la LEF de 1946.

Se reconocía, debido a las simpatías ideológicas con el ala izquierdista del PRI, que la Ley Electoral de 1946 había iniciado un sistema político-electoral de pluripartidismo que, sin embargo, era perfectible pues a su consideración este no había “recogido con la amplitud indispensable [...] en la práctica [...] la completa representación política del pueblo mexicano.” Se nota en esta expresión el reconocimiento al régimen pero también se formula

³⁶⁷ El tránsito de los años cuarenta a los años cincuenta del siglo pasado, es el tiempo en el que la política y los políticos se habían bajado del caballo y se habían subido a un *Rolls-Royce*. Una época de desarrollo industrial sin precedentes en México, en donde el enriquecimiento de los políticos del alemanismo y la inocultable corrupción con la que se dirigían, contrastaban con una emergente clase media de la cual emergían nuevas posturas políticas, algunas de las cuales vieron en la propuesta política de Acción Nacional un camino a través del que podrían ser denunciadas las prácticas autoritarias e ilegales del régimen. Es también la época de esplendor del cine mexicano, de apertura de mercados al capital estadounidense, de la construcción de Ciudad Universitaria en la Ciudad de México y de la configuración de una vida urbana moderna que venía a ser reforzada por el éxodo del campo a las ciudades y a una elevada tasa de crecimiento poblacional. Al respecto véase, BASURTO, Jorge, *Del avilacamachismo al alemanismo: 1940-1952*, México, Siglo XXI, 1984 y AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo MEYER, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 2010, especialmente el Capítulo V “El milagro mexicano 1940-1968”, pp. 193-222.

de manera indirecta una dura crítica. Así, se proponía la reforma, atendiendo fundamentalmente cuatro ejes político-ideológicos, a saber:

[a] Que, sobre bases de igualdad absoluta, todos los partidos políticos legalmente registrados tengan ingerencia [sic] plena en la preparación organización y vigilancia de la función electoral.

[b] Que para la elección de diputados federales *se adopte el sistema de la representación proporcional*, por ser el que mejor responde a una vida auténticamente democrática.

[c] Que para garantizar la limpieza del sufragio, se haga el cómputo de los votos emitidos, en condiciones tales de imparcialidad, dentro de la vigilancia del poder público y con el auxilio de una publicidad plena, que resulte verdaderamente difícil su adulteración.

[d] Entre los diversos censos que se levantaron en el curso del presente año, figura el de población que por sus resultados, obligará a la revisión de las divisiones territoriales para integrar los llamados Distritos electorales, lo que ofrece una *inmejorable oportunidad* para insistir en la adopción del sistema de representación proporcional, por lo menos para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.³⁶⁸

El proyecto, según consta en el Diario de los Debates correspondiente, fue leído el 25 de septiembre de 1951. Estaba estructurado en 153 artículos, distribuidos en XII capítulos, es decir, reproducía la estructura capitular de la Ley de 1946 y le añadía 17 artículos, en los cuales básicamente se especificaban los mecanismos a través de los cuales sería instaurado el sistema de representación proporcional.

Como se puede extraer en la lectura de la propuesta del PP, esta adoleció de varias fallas desde su origen. La principal de ellas era confundir sistema político con sistema

³⁶⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

electoral. En términos teóricos los sistemas electorales generalmente son sobrevalorados en su rol para caracterizar o medir el nivel de democracia en un país, pues no se entiende que estos, aunque fundamentales en el funcionamiento y caracterización de las instituciones democráticas, son solo una parte del todo conocido como sistema político. Situación que reproducían los abanderados del Partido Popular en su propuesta.³⁶⁹

Otra parte principal de la contradicción de la propuesta consistió en confundir régimen con sistema político, además de no tener bien en claro cómo es que el sistema de partidos influye en el actuar de las otras instituciones electorales pues por definición “...los sistemas tienden a ser más duraderos y estables que los regímenes...”.³⁷⁰ No era culpa de los legisladores, sólo la perspectiva histórica nos permite saber que se estaba afianzando un sistema político autoritario de partido casi único, donde no había opciones para la oposición, salvo simbólicamente. En este contexto, podemos decir que las buenas intenciones de la oposición política al PRI-gobierno en cuanto a proponer mecanismos de apertura política eran sólo eso, pero vale mencionarlas y conocerlas como voces críticas que anunciaban lo que el futuro le deparaba a la legislación electoral en particular y al sistema político mexicano en general. A final de cuentas, creemos que las posturas y estrategias de la oposición —tanto de derecha como de izquierda— entrañaban la esperanza de coadyuvar en la progresiva democratización del régimen. Pues como comenta Jorge Alonso, la “derecha confiaba en términos generales en la administración avilacamachista debido al predominio dentro de la misma de elementos ideológicamente afines, aunque desconfiaba de las personalidades de

³⁶⁹ HERNÁNDEZ BRAVO, “Los sistemas electorales”, p. 349. En términos conceptuales, se acepta que: “...no existen sistemas electorales políticamente neutros, todo sistema electoral es el producto de una decisión política y sus efectos buscados están en la línea de favorecer determinados intereses sociales y políticos y no otros. [...] los problemas que atañen a los sistemas electorales son simultáneamente problemas sobre el poder y sobre la concepción de la sociedad y de la democracia.”, NOHLEN, 1981, citado en HERNÁNDEZ BRAVO, “Los sistemas electorales”, p. 350.

³⁷⁰ CAZORLA PÉREZ, “Transiciones y cambio político”, p. 438.

tendencia izquierdista que también se encontraban en el gabinete”,³⁷¹ mientras que la izquierda había salido “debilitada de la crisis que puso fin al cardenismo y a lo largo de todo el periodo avilacamachista mantuvo su apoyo al gobierno, en parte para no quedar marginada, en parte por su temor al avance del nazifascismo”.³⁷²

Las estrategias de subsistencia del PP en el tránsito del avilacamachismo al alemanismo se orientaron en la convicción de tratar de confiar, respectivamente, en los elementos progresistas que estaban en el gobierno y desconfiar de los reaccionarios que también se encontraban ahí.³⁷³

Regresando a la iniciativa, y atendiendo a lo dicho arriba, esta no se puede considerar como un proyecto de reforma en sí, sino más bien como un proyecto de adiciones a la ley vigente pues incluso los títulos de los capítulos eran los mismos e iban encaminados en la descripción procedimental de la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, los organismos electorales, los partidos políticos, el derecho activo y pasivo del voto, la división electoral y el Padrón Electoral, la preparación de las elecciones, el proceso electoral de la elección de Diputados, Senadores y Presidente de la República, las juntas computadoras, el cómputo general de las elecciones de Senadores y Presidente de la República, la calificación de las elecciones, la nulidad de las elecciones y las sanciones. Simplemente se le añadían a la ley 17 artículos más.

Aquellos 17 artículos, sin embargo, resultan representativos pues evidenciaban la necesidad de contar con una mayor y mejor representación de las distintas sensibilidades de la sociedad mexicana. El análisis que de esto hacía el PP, junto con el análisis del PAN,

³⁷¹ ALONSO, “El sexenio de Manuel Ávila Camacho”, p. 22.

³⁷² ALONSO, “El sexenio de Manuel Ávila Camacho”, p. 22.

³⁷³ ALONSO, “El sexenio de Manuel Ávila Camacho”, p. 22.

prefiguraron, quizás sin saberlo, leyes reglamentarias que posteriormente fueron incorporadas al sistema electoral mexicano. Por supuesto que ellos mismo reconocían que sus propuestas, en caso de aplicarse, no resolverían de fondo el problema de la pobre representatividad y baja calidad democrática de México en esa época, y que mientras existiera esa simbiosis entre partido, gobierno, sindicatos y organizaciones populares todo intento resultaría infructuoso. Una clara muestra de la identificación de esta realidad política en México, la expresó el antes mencionado diputado Pesqueira, en los siguientes términos:

Es claro que al adoptar el sistema de representación proporcional, dentro de nuestra legislación reglamentaria, no se pondrá remedio a la totalidad de sus graves deficiencias, ni se impedirá su constante violación por las autoridades de toda jerarquía y por el Partido Oficial. Pero, en cambio, dicho sistema constituirá un medio adecuado para que la República sea representativa, como lo exige la voluntad del pueblo mexicano, y no representativa de mayorías como lo es en la actualidad; conseguirá la efectividad del sufragio, básico postulado de la revolución mexicana, y, sobre todo, contribuirá a moderar la peligrosa centralización del poder político en una sola persona, el Presidente de la República, y en un solo partido, el P.R.I., cuya actividad se apoya en la simulación y en la coacción.³⁷⁴

En la década de los setenta, el sociólogo Pablo González Casanova, en su obra *La democracia en México*, llegaba básicamente a la misma conclusión que Pesqueira hacía en 1951, al denunciar, evidenciar y analizar, por la vía del análisis de las dinámicas sociales y de los procesos políticos, dos esferas o niveles contrapunteados en los cuales se sustentaba lo político, es decir, el aspecto formal y el aspecto real de la política en México. Con otras

³⁷⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

palabras y bajo otros presupuestos teóricos González Casanova coincidía con Pesqueira, argumentando que:

Frente al México político hay un México impolítico; que no lucha cívicamente, que carece de instrumentos políticos. Y este México impolítico, que no es sujeto político sino objeto político, no se limita a aquel sector de la población que por falta de cultura, de experiencia, es dominado, manipulado en sus propias organizaciones por las clases gobernantes, y que, organizado efectivamente en sindicatos, ligas, asociaciones ve cómo esos organismos son controlados desde fuera o desde arriba. Este México manipulado dentro de las organizaciones, también existe; pero hay otro México manipulado por las organizaciones, que está fuera de las organizaciones, un México para el que la organización es un elemento ajeno, una institución de los demás —de los ladinos, del gobierno, de los líderes sindicales, de los políticos.³⁷⁵

Resulta relevante saber, cómo, desde diferentes perspectivas y en distintas épocas, el problema de la democracia en México ocupó la mente tanto de intelectuales como de políticos, quienes identificaron, en sus evaluaciones, como rasgo característico del fracaso democrático de la Revolución, al propio sistema político instaurado por sus sucesivas e ininterrumpidas administraciones (PRI-gobierno). Tal caso demuestra, por un lado la larga tradición de propuestas que se extiende a nuestros días, reflejada en las iniciativas que propugnaban por contar con una mejor y mayor calidad democrática, propuestas e ideas que, como lo demuestran los dos casos analizados aquí, algunas veces han permeado la construcción de las leyes. Sin embargo, el que coincidan estos dos diagnósticos y el que éstos además encuentren concomitancias con discusiones a propósito de las reformas al sistema político-electoral de las décadas de los setenta, ochenta y noventa, representa, una vez más,

³⁷⁵ GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia en México*, p. 144.

una prueba de la enorme capacidad de adaptación que demostró el régimen priista para no colapsar ante estas voces críticas. Por otro lado, es además una muestra de cómo ese sistema se encargó de que esas voces y propuestas no hicieran eco en una ciudadanía que, por lo demás, fue objeto constante de manera deliberada de desmovilización política, es decir, en la cual las propuestas hechas por otros actores políticos diferentes a los oficiales tuvieron pocos o ningún lugar de donde asirse.³⁷⁶ La política siguió siendo dictada por la élite gobernante y las propuestas en contra, sin embargo, también fueron generadas por una élite política opositora que fue incapaz de expandirse y con ello convertirse en verdaderas agrupaciones políticas de masas.

Así, lo que proponía el grupo parlamentario del Partido Popular en la Cámara baja, era introducir un sistema de representación proporcional sin apenas modificar el sistema electoral, pues la iniciativa tampoco proponía un sistema electoral mixto —como con el que contamos hoy día: de representación proporcional con preponderante mayoritario—, lo cual habría implicado que la iniciativa de reforma fuera acompañada de un proyecto de reforma constitucional para modificar la conformación de la Cámara de Diputados (cosa que no

³⁷⁶ Muestra de ello fue que el diputado Ignacio Pesqueira, el día 19 de noviembre de 1951, durante la sesión ordinaria de la Cámara de diputados presentó una moción con la que retiraba el proyecto de ley electoral que había presentado en 1950, bajo el siguiente argumento: “Con fecha 25 de septiembre del año pasado presenté ante esta H. Cámara, en mi carácter de diputado al Congreso de la Unión, el proyecto de Ley para la elección de diputados y senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República. En virtud de que posteriormente a esa fecha el Partido Popular, al que pertenezco, ha entrado en conversaciones con otros partidos políticos para coordinar sus esfuerzos a efecto de lograr la reforma democrática de la Ley Electoral y precisar un punto de vista común respecto a dicha reforma, he decidido retirar el ya mencionado proyecto de Ley Electoral que presenté a esta H. Cámara y, en su lugar, presentar proposiciones mínimas sobre las reformas que considero necesario y conveniente se introduzcan en este período en la Ley Electoral, sin perjuicio de que, en el futuro, la experiencia electoral en el país aconseje la promoción de nuevas modificaciones al sistema electoral.”. Se entiende pues que hubo una negociación dentro de la cual las partes se pusieron de acuerdo para salir beneficiadas. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

sucedía) y, además, hubiese implicado una redistribución³⁷⁷ —que no tendría lugar sino hasta 1977.³⁷⁸

Por tanto, esta propuesta del PP no modificaba prácticamente en nada la LEF de 1946 pues mantenía las mismas autoridades e instituciones electorales casi en su totalidad. En cuanto a los partidos políticos seguía manteniendo los preceptos de que sólo podrían participar en las elecciones y postular candidatos los “partidos políticos nacionales”,³⁷⁹ es decir, aquellos que cumplieran con un cierto número de especificaciones, por ejemplo, estar registrados con por lo menos un año de anterioridad a la elección y otros de carácter técnico en cuanto a su efectiva presencia nacional, que ya analizamos en el capítulo III de este trabajo.³⁸⁰

En su propuesta de artículo 37, se mantenía el registro de los partidos políticos ante la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y se ratificaba la conformación y las atribuciones de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). En su capítulo V, concerniente a la división territorial y del padrón electoral, el artículo 48 establecía los fundamentos de la representación proporcional especificando que por esta vez, y en caso de que fuera aprobada la iniciativa, el sistema proporcional sólo aplicaría en la elección de diputados. Se proponía pues, una suerte de periodo de calificación, en el cual se evaluarían sus resultados y la pertinencia de extender el mismo modelo de elección al Senado.³⁸¹ Diversos aspectos

³⁷⁷ Distritación o redistribución: trazo de límites geográficos con fines electorales.

³⁷⁸ BAÑOS MARTÍNEZ y PALACIOS MORA, “Evolución territorial de los distritos electorales”, en (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112014000200008&script=sci_arttext).

³⁷⁹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

³⁸⁰ Tener 30,000 miembros en toda la República, tener presencia en por lo menos veintiún estados, territorios o Distrito Federal de la federación con no menos de 1,000 asociados, entre otras.

³⁸¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

relacionados con la representación proporcional se reglamentaban además en los artículos 62, 106 y 107.

Cabe destacar que cada estado o territorio se estatuiría en distrito electoral de representación proporcional y que, dependiendo del número de habitantes, en este caso 150,000, resultaría el número de diputados electos por este principio. Los candidatos a ocupar esos cargos serían propuestos por los partidos a través de “planillas” de candidatos propietarios y suplentes.³⁸² En ese momento, se dice en el documento presentado por el PP, Argentina, Cuba, Panamá y Venezuela utilizaban un sistema similar de representación proporcional, y se expresaban argumentos de su beneficio y buen funcionamiento en aquellas naciones.³⁸³ El artículo 75, fracción II, especificaba que el sistema planteado era por presentación de listas abiertas y desbloqueadas, es decir, el voto no sería para cada candidato en esas listas sino para cada partido, los cuales previamente habían registrado su lista de candidatos en un orden que el elector podía modificar al momento de expresar el sentido de su voto, como se especifica a continuación:

Sobre la boleta, el elector, de manera secreta, marcará con una cruz el color de la planilla de partido por la que vota, o inscribirá en el lugar correspondiente los nombres de sus candidatos, si éstos no figuran en las planillas registradas por los partidos, o si sólo figuran algunos de ellos, o si el votante desea alterar el orden establecido en una planilla.³⁸⁴

³⁸² *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

³⁸³ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

³⁸⁴ “Proyecto de Ley Electoral Federal”, Art. 75, Fracc. II, *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

Finalmente, dependiendo del porcentaje de votación global del distrito que obtuviera cada agrupación política, entonces serían asignados los escaños a cada “planilla” o lista presentada por cada partido.

La iniciativa fue desechada por improcedente, en los siguientes términos:

El señor diputado Ignacio L. Pesqueira sometió a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la ley para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y Presidente de la República, que por su forma y exposición, constituye un proyecto completo de Ley Electoral, ya que su capítulo primero se refiere a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y su capítulo XII a las sanciones por infracciones a la Ley Electoral. Observando cuidadosamente el contenido de este proyecto llegamos a la conclusión de que, en la mayoría de sus preceptos, coincide palabra por palabra con el articulado de la ley vigente; que algunas de sus disposiciones introducen ciertas novedades, tales como las contenidas en los artículos 4o., 6o., y 42, mediante las cuales se pretende que a los partidos legalmente registrados compartan la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral; que los miembros de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral sean los mismos que señala la ley, para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y tres, en vez de dos, para los partidos políticos nacionales, y que se sustituya el término “Sección electoral” por el de “casilla electoral” en el contenido de la fracción I del precitado artículo 42. La novedad sustancial es la que aparece en los artículos 48, 49, 62 párrafo IV, 75 fracción II, 83, 100 párrafo segundo, y artículos del 102 al 118 encaminados a introducir el sistema de elección por representación proporcional de los diputados al Congreso de la Unión.

[...] Por lo que toca a la representación proporcional, estas comisiones dictaminadoras no estiman conveniente su aprobación [...] Es falso que la representación proporcional sea el medio de hacer más eficaz la democracia y darle mayor valor al voto de los ciudadanos, dadas las circunstancias generales del país, sus comunicaciones, topográfica, densidad de población, cultura media, etc., etc., el sistema de votar por planillas y no por candidatos, haría perder a los electores el interés en el sufragio y a los elegidos el afán de cooperar al desarrollo y progreso del distrito que representen, que si bien es cierto no es elemento sustancial integrante de

la finalidad de la representación nacional, si constituye uno muy valioso cuya ausencia dañaría el progreso del país. Es obligación obvia de una Ley Electoral hacer más sencillos, eficaces y accesibles los procedimientos electorales, interesando en ellos a los ciudadanos, y un procedimiento tan confuso y complicado como el contenido en los artículos 102 al 118 del proyecto del señor diputado Pesqueira, produciría efecto contrario a esa finalidad, como ya se ha dejado explicado [...] así como por el respeto que nos merece nuestra tradición electoral, y por lo controvertido y dudoso en los resultados que tal procedimiento nos ofrece en la experiencia de otros países.³⁸⁵

El argumento principal del dictamen en contra era que los efectos de la representación proporcional eran dudosos allá donde se aplicaban. Quienes dictaminaban, con el argumento que usaron para la descalificación del sistema de representación proporcional, se creían en una posición moralmente superior y, por lo tanto, de mayor conciencia democrática, al fin herederos de la Revolución. La historia posterior demostraría exactamente lo contrario. Finalmente, y como corolario de este asunto, es preciso mencionar que al interior del propio PRI hubo voces que vieron con simpatía la propuesta. Natalio Vázquez Pallares, decía a este respecto:

[...] Una y otra, la elección que propone el proyecto de ley de los senadores y diputados, y la representación proporcional que apoyo, son elecciones directas. Con lo anterior, queda establecido que no existe la tal superioridad.

Esta es la diferencia. La ley actual y el proyecto de los diputados y senadores, sustenta el sistema electoral denominado personal que es aquel en que el elector no ha de votar más que a un solo candidato. Y el que apoyo se llama elección por lista, es decir, cuando el elector ha de votar a varias personas. La Comisión Dictaminadora hace otra afirmación: “Es falso que la representación proporcional sea el medio de

³⁸⁵ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

hacer más eficaz la democracia y darle mayor valor al voto de los ciudadanos”. Esto, sugiere una pregunta: ¿la elección por el sistema personal realiza la democracia? Asentamos, de manera categórica que no. Esta es una de las razones fundamentales para que hayamos dicho que la reforma propuesta es incompleta.³⁸⁶

IV.2.3 La propuesta del Ejecutivo para la reforma a la Ley Electoral Federal de 1946

Este proyecto de ley fue presentado al pleno de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1949. Sin embargo, un proyecto complementario a la iniciativa presidencial se presentó el 13 de noviembre de 1951 por los senadores Fernando Moctezuma, Adolfo López Mateos y Donato Fonseca, así como por los diputados Jorge Saracho Álvarez, Salvador Pineda y Mario Romero Lopetegui, el cual, una vez aprobado en lo general el 21 de noviembre de 1951,³⁸⁷ se puso a discusión en lo particular desde el día 22 de noviembre de 1951.

Los debates se extendieron por varias sesiones más, como era de esperarse en una ley de tal relevancia.³⁸⁸ Se afirma en el *Diario de los debates* que a las 13 horas y 45 minutos del martes 27 de noviembre de 1951, con la asistencia de 81 diputados se continúa con la discusión, en lo particular, del proyecto de Ley Electoral Federal.³⁸⁹ Una vez discutidos todos los artículos que en sesiones anteriores se habían reservado por ciertos diputados para su revisión puntual, discusión, propuesta de modificación o —en su caso— ratificación, se procedió a la votación.

³⁸⁶ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

³⁸⁷ Véase, “Dictamen de la comisiones suscritas en lo relativo a seis proyecto de reformas electorales”, *Diario de los debates de Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19, Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

³⁸⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 20. Sesión efectuada el día 22 de noviembre de 1951.

³⁸⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 22. Sesión efectuada el día 27 de noviembre de 1951.

Según el texto, el proyecto se aprobó, en lo general y en lo particular, por unanimidad de 78 votos a favor, turnándose al Senado por cuestiones constitucionales, en donde fue luego ratificado, entrando en vigor una vez publicado en el DOF, lo cual sucedió el 4 de diciembre de aquel año, once días después de haberse discutido y aprobado por los diputados de la XLI Legislatura.

La votación unánime correspondió a 78 votos, es decir, 3 diputados menos que al inicio de la sesión a que estamos haciendo referencia, lo cual resulta curioso si tenemos en cuenta que, dentro de la oposición panista representada en la cámara en esa Legislatura, cuatro diputados fueron los que interpusieron mayor número de impugnaciones al proyecto de ley aprobado. Estamos hablando de Juan José Hinojosa, quien habla en contra del artículo 34; Gonzalo Chapela, quien habla en contra del artículo 60 e impugna los artículos 76, 84, 85, 137, 141 y 142; Eduardo Facha Gutiérrez, quien impugna el artículo 38 y; Jaime Robles Martín del Campo, quien impugna los artículos 44 y del 126 al 134.³⁹⁰ No es este el espacio para relatar los términos en los que se impugnaron o se habló en contra de artículos específicos de la ley, además porque muy poco porcentaje del total de artículos del proyecto original de la Ley fue efectivamente modificado en los dictámenes particulares; baste con señalar cuál fue la participación de la oposición en la discusión de la Ley, toda vez que el Partido Popular a través de sus representantes en la Cámara baja, no impugnó ningún artículo, evidenciando su connivencia con el PRI.

Así pues, artículos previamente apartados para su discusión como el 24, 25, 29, 30, 32 y 33, son finalmente no puestos en consideración por aquellos diputados que los habían apartado. Estos, por consiguiente, se reservaban automáticamente para su votación nominal

³⁹⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 22. Sesión efectuada el día 27 de noviembre de 1951.

igual que todos aquellos artículos que no habían sido objetados, lo cual puede interpretarse de varias formas, ya sea como una práctica para evitar que fueran discutidos por los diputados de la oposición, ya sea como una manera de blindaje para que no pudieran ser modificados, o bien, como una simulación de un cierto afán deliberativo al interior mismo de los diputados del PRI.³⁹¹

Una vez aclarado lo anterior, el discurso textual de la declaratoria lo hace el diputado Leopoldo Flores Zavala, en calidad de prosecretario de la dicha asamblea, en los siguientes términos:

Se procede a tomar la votación nominal de todos aquellos artículos que fueron impugnados por los CC. diputados y cuyas sugerencias no fueron aceptadas por las comisiones y que son los siguientes: 5º, 8º, 9º, 10, 11, 16, 24, 34, 44, 60, 64, 76, 84, 85, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 141, y 142, obteniéndose el siguiente resultado: fueron aprobados por mayoría de setenta y cuatro votos de la afirmativa, contra cuatro de la negativa para todos los artículos y dos votos más de la negativa contra el artículo 60.

Se procede, a continuación, a la votación nominal de todos los demás artículos del proyecto que no fueron impugnados en unión de los que, durante el debate, aceptaron las comisiones reformas y que se reservaron para su votación. Dichos artículos fueron aprobados por unanimidad de setenta y ocho votos.

La Presidencia [se refiere a la Presidencia de la Cámara de diputados que entonces recaía en la figura de Rafael Corrales Ayala] hace la declaratoria de haber quedado aprobado el proyecto de Ley Electoral Federal, el que pasa al Senado para efectos constitucionales.

Está a discusión el acta. No habiendo quien haga uso de la palabra, en votación económica se pregunta si se aprueba. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Aprobada.

³⁹¹ Oposición al interior del PRI, que sí tenía precedente en la oposición primero férrea y decidida, luego tibia y servil que la diputación obrera en la XXXIX Legislatura le plantó a los proyectos avilacamachistas de reforma política presentados entre 1944-1945 y que finalmente cuajaron en la federalización del sistema electoral plasmado en la Ley de 1946.

A las dieciséis horas se levanta la sesión y se cita para el martes próximo a las doce horas.³⁹²

No hubo mayores argumentos a favor o en contra, salvo los ya mencionados del PAN, que había sido favorecido con la inclusión de algunas de sus propuestas en lo tocante a los partidos políticos. La concertación,³⁹³ ese famoso concepto que se puso de moda en los estudios de la transición mexicana, se instauraba ya desde 1951.

IV.3 La Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951

En el final de este proceso que hemos venido analizando, la iniciativa de reforma a la Ley electoral presentado por senadores y diputados del PRI —basados en una propuesta previa proveniente de la presidencia de la República— es la que se aprueba.

Sin embargo, aunque se complementaban en lo general, ciertas especificaciones eran diferentes en ambas propuestas, pues por un lado la del Ejecutivo seguía sancionando a la CFVE como la institución máxima de la administración electoral, mientras que lo planteado por diputados y senadores priistas sancionaba la Comisión Federal Electoral (CFE) como la institución superior en todo lo relacionado con cuestiones electorales.

Acerca de esta nueva institución, se decía que había una mayor independencia respecto del Estado, pues en la conformación de ella debían estar representados todos los actores que en cierta manera participaban en la arena electoral, o sea, los tres poderes de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos.

³⁹² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 22. Sesión efectuada el día 27 de noviembre de 1951.

³⁹³ Hace referencia al reconocimiento y legitimación de parte de los partidos de oposición hacia el régimen priista a cambio del reconocimiento de pequeños triunfos electorales o legislativos.

El Ejecutivo estaba representado a través del Secretario de Gobernación. Quien además seguiría haciendo las veces de presidente de la Comisión. El Legislativo estaba representado a través de dos comisionados, uno del Senado y otro de la Cámara de Diputados, elegidos por los propios miembros de las respectivas cámaras.

El poder Judicial, estaría representado por un Tribunal Electoral independiente de la Comisión, con jurisdicción pero que solo abriría procesos si las atribuciones de la CFE hubieran quedado superadas debido a la gravedad de la falta y su correspondiente sanción o si a juicio del propio tribunal un proceso electoral debía anularse por haber carecido de garantías suficientes en cuanto al ejercicio libre del voto por parte de la ciudadanía. Aunque, en última instancia, era el presidente de la República quien decidía de manera discrecional si la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de dicho tribunal electoral podía tomar parte en los procesos electorales federales.

Finalmente, atendiendo a las demandas de los partidos políticos y en un ánimo de otorgar algunas concesiones poco relevantes a la oposición, se estipulaba que el Consejo debía además incorporar a un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales. Es decir, posibilitaba la representación en el Consejo de todos los partidos políticos —en ese momento sólo eran tres—, ya no solo a dos como en la anterior institución electoral, en la cual los partidos políticos tendrían que ponerse de acuerdo entre ellos sobre la idoneidad de quienes tenían que ser elegidos. Los integrantes de la Comisión provenientes de los partidos estarían capacitados con voz y voto —al igual que los demás miembros— para dirimir controversias. Sin embargo, el blindaje de control por parte del régimen seguía presente, al otorgarle la ley al presidente de la CFE, además de su voto nominal, un voto de calidad para cualquier eventualidad.

A este respecto, el dictamen de las comisiones especificaba:

El artículo 8o. de la iniciativa es un precepto nuevo, que viene a llenar una laguna del ordenamiento en vigor, pues enumera en forma exhaustiva los organismos que tienen a su cargo la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral. Entre dichos organismos, se menciona en primer término a la Comisión Federal Electoral, a la que la Ley Electoral vigente denomina Comisión Federal de Vigilancia Electoral. La denominación propuesta en la iniciativa constituye un acierto, a juicio de las Comisiones dictaminadoras, por razón de que el organismo de que se trata no sólo tiene a su cargo funciones de vigilancia, sino que además está facultada para intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral.³⁹⁴

Una vez ratificado el dictamen en el Senado, Miguel Alemán Valdéz, promulga la nueva Ley Electoral Federal la cual se publicó en el DOF el 4 de diciembre de 1951. La ley de 1951 estaba conformada por doce títulos, 149 artículos y cuatro transitorios. La estructura del nuevo ordenamiento correspondía al modelo que se había seguido desde que en 1918 se plasmó por primera vez en una ley secundaria todo lo relacionado con la materia electoral, pues hay que recordar que antes de este momento no existían leyes específicas en la materia y la administración electoral estaba sancionada dentro de la propia Constitución política.

A pesar de que se siguiera un modelo del pasado, la estructura de la LEF de 1951 modificó sin duda alguna la LFE de 1946, pues reformó y reestructuró varios órganos que tendrían funciones en acciones electorales, esto en el orden de la participación, de la administración, de la organización y de la observancia electoral.³⁹⁵

En este sentido, la reforma establece que la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente

³⁹⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III.- Período ordinario XLI Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

³⁹⁵ El detalle de la estructura capitular se encuentra en: *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, pp. 1-17.

registrados y a los ciudadanos mexicanos.³⁹⁶ En este sentido, los órganos que tenían “a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral” eran los siguientes: Comisión Federal Electoral, Comisiones locales electorales, Comités Distritales electorales, Mesa directiva de las casillas, y Registro Nacional de electores.³⁹⁷ Es de esta manera como el Consejo del Padrón Electoral, sancionado en la Ley de 1946, es sustituido por el Registro Nacional de Electores.

De igual manera, la Comisión Federal Electoral quedaría conformada por los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, y tres de partidos políticos nacionales. Se decía que se llevaría a cabo una renovación de sus miembros cada tres años y que su residencia permanente sería la Ciudad de México. La Comisión sería presidida por el Secretario de Gobernación, y tendría como Secretario al notario público que la Comisión designase de entre los que tuvieran más de diez años de ejercicio en la ciudad de México.³⁹⁸

En una cuestión procedimental lógica, los miembros de las Comisiones Locales Electorales serían seleccionados por la Comisión Federal Electoral; los miembros de los Comités Distritales serían proposiciones hechas por las Comisiones Locales Electorales a la Comisión Federal Electoral, a la que finalmente le correspondía hacer la designación.³⁹⁹

³⁹⁶ *Ley Electoral Federal*, Art. 6, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 2.

³⁹⁷ *Ley Electoral Federal*, Art. 8, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 2.

³⁹⁸ *Ley Electoral Federal*, Art. 9, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 2.

³⁹⁹ *Ley Electoral Federal*, Arts. 17-21, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, pp. 3-4.

Como se apreciaba, había en la ley una clara intención de especificar con claridad las funciones precisas de toda la estructura institucional encargada de la realización de las elecciones en cada uno de sus respectivos ámbitos geográficos de acción, pues además de lo ya mencionado la ley ponía atención en las atribuciones de los organismos electorales en cada caso. Por ejemplo, se estipulaba que los Comités Electorales Distritales hicieran la designación, previa autorización de la Comisión Local Electoral, de los auxiliares necesarios en cada municipio o delegación de su circunscripción, así como que los Comités Distritales convocaran a los representantes de los partidos políticos para que participasen dentro de las luchas electorales en el Distrito, a fin de que de “común acuerdo”, propusieran un presidente, un secretario y dos escrutadores para cada una de las casillas electorales del distrito y un suplente para cada uno de ellos. Se especificaba, sin embargo, que de no haber acuerdo serían los Comités Distritales los que designarían a los funcionarios de casilla.⁴⁰⁰ En las comisiones locales electorales y comités distritales quedaban suprimidos los comisionados de los partidos, por lo que quedarían integradas únicamente por los tres miembros designados por la CFE y con representantes de los partidos con voz pero sin voto.

Respecto de los partidos políticos, quedaba establecido que los partidos registrados debían ser asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política. Asimismo, a las entidades partidistas se les consideraba como auxiliares de los organismos electorales, compartiendo con estos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. Salvo la inclusión de la propuesta panista en lo relativo a los partidos políticos, esta ley de 1951 mantenía algunas disposiciones emanadas de su

⁴⁰⁰ *Ley Electoral Federal*, Art. 22, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 4.

antecesora, por ejemplo, se estipulaba que los estatutos de los partidos deberían determinar un sistema de elección interna para la designación de los candidatos que cada partido designara en las elecciones federales, también deberían marcar los métodos de educación política de sus miembros, además quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia por lo menos mensual, así como contar con edificios de oficinas permanentes.⁴⁰¹

En cuanto a la elaboración de los padrones electorales, el nuevo Registro Nacional de Electores, dependiente de la CFE, quedaba tipificado como una institución de servicio público, de funcionamiento permanente, que se encargaría de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, encargado además, de expedir las credenciales de los electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral.⁴⁰²

El derecho activo del voto recaía en “los mexicanos varones mayores de 18 años, si son casados, y de 21 cuando no lo sean, que estén en el goce de sus derechos políticos y se hayan inscrito en al Registro Nacional de Electores.”⁴⁰³ Un acercamiento de lo electoral hacia los ciudadanos de a pie podría ser considerado aquel que, en relación a sus obligaciones, estipulaba que debían votar en la casilla electoral correspondiente a su domicilio, desempeñar los cargos electorales si fueran requeridos para tal efecto y velar por la pureza del sufragio.⁴⁰⁴

Se mantenían los requisitos para ser elegibles para Diputados, Senadores y Presidente de la República y se disponía que ninguna autoridad podría aprehender a un ciudadano el día de la elección y hasta después de que el elector hubiere votado, salvo en caso de flagrante

⁴⁰¹ *Ley Electoral Federal*, Arts. 27-39, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, pp. 5-6.

⁴⁰² *Ley Electoral Federal*, Arts. 45-47, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 6.

⁴⁰³ *Ley Electoral Federal*, Art. 60, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 8.

⁴⁰⁴ *Ley Electoral Federal*, Art. 61, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 8.

delito o de orden expresa y escrita del presidente de una casilla o “en virtud de resolución dictada por autoridad judicial competente.”⁴⁰⁵ Finalmente, la calificación de las elecciones mantenía lo establecido por la anterior ley —el sistema de autocalificación de la elección—, así como las causas por las cuales se podría considerar la nulidad de la elección.

Desde nuestro punto de vista esta LEF de 1951, vino a perfeccionar el sistema que implementara Ávila Camacho en su administración. Un sistema político que paulatinamente contaba con mayor prestigio y se arraigaba cada vez más en el inconsciente colectivo de un pueblo poco instruido, pobre y casi despolitizado y que sería progresivamente apuntalado por instrumentos legales que coartaban la pluralidad y el desarrollo de procedimientos e instituciones democráticas, como esta ley. Tal fue la trascendencia de este ordenamiento de 1951 que, por ejemplo, la institución electoral federal que sancionaba, la CFE no sólo sustituyó a la CFVE sino que pervivió —sin apenas cambios en su conformación— hasta 1990, año en que se creó el IFE. Otra prueba de su trascendencia resulta de su longevidad, 22 años, hasta ser aprobada una nueva legislación en materia electoral en 1973, un tiempo estimado de operación sólo comparable con los 17 años en que estuvo vigente la LFOPPE de 1977, aspecto, este último, que será el tema principal de análisis del siguiente capítulo.

IV.4 Conclusiones

La emergencia de la oposición lleva por título este capítulo, a pesar de que en lo fundamental el trabajo trata sobre la reforma electoral de 1951, en este espacio no quisimos pasar por alto el trabajo legislativo que la oposición al régimen priista comenzó a configurar en las

⁴⁰⁵ *Ley Electoral Federal*, Arts. 87-89, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CLXXXIX, Número 28, México, 4 de diciembre de 1951, p. 11.

legislaturas de finales de la década de los cuarenta y principio de los cincuenta. Una etapa de la historia política poco estudiada porque, como nos dice Elisa Servín, la mayor parte de la historiografía de la época se acerca al estudio de la oposición o disidencia política, siempre en el marco del análisis del régimen político construido a la sombra de la Revolución Mexicana y nunca desde la perspectiva de la oposición misma.⁴⁰⁶

La emergencia de la oposición debe entenderse como los espacios ganados por opciones políticas diferentes del oficialismo y que no necesariamente fueron concesiones del gobierno hacia dichos partidos, pues esta no es la etapa, todavía, de la “oposición fiel”. Los partidos opositores en esta época optaron por la participación activa en la política nacional, aprovechando las pocas rendijas que dejaba abierta la política de “carro completo” de Alemán. Esta actitud de la oposición, pareció relegarla a cumplir sólo una “función legitimadora”,⁴⁰⁷ sin embargo, desde nuestra perspectiva representa un esfuerzo consciente, por lo menos del PAN, por establecerse como opción política real frente a la abrumadora maquina priista. Por ejemplo, Acción Nacional, que había sido fundado en 1939, experimentó y superó los férreos controles partidistas de la LEF de 1946 y para 1951 eligió por primera vez a un candidato para presentarse a la elección presidencial de 1952: Efraín González Luna. Por su parte el Partido Popular, creado en 1948, postuló en 1951 a su líder y fundador, Vicente Lombardo Toledano, para que contendiera en la elección presidencial de 1952.⁴⁰⁸ No mencionamos la candidatura de Henríquez Guzmán por la Federación de Partidos del Pueblo de México (FPPM) puesto que esta siguió la lógica de la formación partidista coyuntural,

⁴⁰⁶ Véase, SERVÍN, Alicia, *La oposición política. Otra cara del siglo XX mexicano*, México, CIDE - FCE, 2006.

⁴⁰⁷ GARRIDO, “El PRI o la democracia imposible”, p. 57.

⁴⁰⁸ El PP-PPS, después de las elecciones de 1952 en que presenta a Lombardo Toledano como su candidato, en adelante apoyará y se unirá a las candidaturas presidenciales del PRI hasta que en 1988 se adhiere a la de Cuauhtémoc Cárdenas y en 1994 postula a Marcela Lombardo Otero, antes de perder su registro en 1997.

restringiendo su actividad política únicamente al apoyo de un candidato presidencial fuerte que se había separado de las filas del PRI, además, dicha formación partidista no tuvo representación en el Congreso.

En esta lógica, en el capítulo están presentes dos dimensiones, una diacrónica, que analiza la ley electoral de 1951 como tema principal y, una sincrónica, que pone énfasis en la propuesta de dos proyectos alternativos de reforma electoral presentados por el PAN y por el PP. A pesar de que las bancadas de estos dos partidos eran mínimas, como se pudo apreciar en el capítulo, desataron por algunos meses una acalorada discusión en la Cámara de Diputados, lo que quisimos hacer fue rescatar ese rico debate parlamentario en el que durante una legislatura existieron tres propuestas de reforma electoral en una época en que se piensa que en el Congreso existió un soliloquio priista.

1951, también representa la primera vez que, sin reconocerlo, las exigencias de la oposición, se ven reflejadas en las leyes. Como vimos, el proyecto del PAN, que se dividía en tres leyes diferentes pero complementarias, exponía ciertos aspectos sobre los partidos políticos que fueron retomados en la ley que se aprobó, por ejemplo, la redacción del artículo 29 y subsecuentes de la LEF de 1951.

Todo esto tiene que ver con la historia de la oposición política en un período tan crucial —el tránsito de la década de los cuarenta a la de los cincuenta— en la configuración de las relaciones que se darán durante las siguientes cuatro décadas entre los regímenes emanados de la Revolución y una oposición que lenta pero constantemente y a través de los resquicios que representan las reformas electorales, se ve reflejada y va obteniendo mayor relevancia electoral en el ámbito regional. Hay que recordar que después de la fundación del PNR en 1929, el primer triunfo opositor en el gobierno de un municipio correspondió al PAN en diciembre de 1946, y este instituto político, junto con el brazo político del lombardismo,

el Partido Popular, son dos de las tres fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados en la legislatura 1946-1952.

Esto resulta importante resaltarlo pues como vimos en el capítulo, las bancadas opositoras, por pequeñas que hayan sido, no representaron un caso de inmovilidad en el ejercicio de la actividad legislativa. De hecho, inmiscuyen en el debate parlamentario propuestas que en el terreno electoral contrastan con la de Alemán.

El capítulo intentó dar cuenta de las “innovaciones” que la LEF de 1951 implementó con respecto de su predecesora, sobre todo en lo concerniente al funcionamiento y atribuciones de la Comisión Federal Electoral. Conforme fue avanzando la investigación de este capítulo, nos fuimos dando cuenta de que paralela al tema principal del capítulo, subyacía la dinámica de la emergencia de la oposición política al régimen emanado de la Revolución a través de las iniciativas electorales presentadas por estos actores marginales del sistema político. Se hizo pues, sin quererlo, una breve aunque significativa caracterización de la oposición política nacional de derecha y de izquierda antes de que esta fuera caracterizada por la historiografía del período como “oposición leal”. Hay un intento ahí, incompleto si se quiere, por comprender las maneras de inmiscuirse y tratar de influir en los asuntos públicos nacionales de una oposición poco explorada por los estudiosos del tema y de la época.

Por supuesto que un hecho de importancia nodal reside en la comparación de la ley de 1946 con la de 1951, pues fue además uno de los ejes discursivos del presente capítulo. A nosotros nos parecía sospechoso que después de un cambio tan radical en el sistema electoral en 1946, cinco años después, este haya sido nuevamente modificado. En efecto, en los estudios del tema se habla de que la de 1951 es una nueva ley. En el terreno formal efectivamente lo es, para nosotros sin embargo debe ser entendida más bien como el

perfeccionamiento de la ley avilacamachista en el control de la administración electoral. Los principales cambios de una ley a otra son aquellos que le brindan a la CFE mayores instrumentos de control en el registro de nuevas opciones partidistas y suponen, por tanto, una mayor concentración de funciones en el órgano electoral, que además cambia de denominación. Sin embargo, la diferencia más notable se da en el campo de la jurisdicción en materia electoral. En la Constitución de 1917, los recursos de lo contencioso electoral tenían en la letra como última instancia de deliberación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta no declaraba la validez de las elecciones, para eso estaban los colegios electorales, sin embargo, era la que tenía las atribuciones para declarar una elección inválida si se probaba la existencia de una serie de delitos electorales en relación con su recurrencia y grado de gravedad. En 1951, esta situación cambia y la jurisdiccionalidad electoral pasa a ser atribución de la Procuraduría General de la República con el argumento de que la intervención del Poder Judicial en la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo contravenía el pacto republicano. La discusión resulta trascendental a la luz del desarrollo posterior de la justicia electoral en México, pues como sabemos, dicha función recae ahora en un órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación especializado en materias electorales denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, el capítulo sirve como hilo conductor en el subsiguiente análisis de las reformas electorales de 1964, 1973 y 1977, pues en ellas la institución encargada de la administración electoral seguirá siendo la misma, ya que la CFE y su estructura administrativa apenas variaron, no así el sistema electoral en su conjunto. Es decir, vemos el inicio de lo que en el siguiente capítulo identificamos como el proceso a través del cual la apertura del sistema político mexicano en 1977, se basó en una estructura autoritaria de administración electoral.

CAPÍTULO V

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1977

V.1 Introducción

Ríos de tinta han corrido sobre la iniciativa presidencial de José López Portillo, que culminó con la aprobación, en diciembre de 1977, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE). Los primeros intentos de análisis sobre los alcances de la reforma —a manera de autojustificación— fueron los cuadernillos editados por la propia Comisión Federal Electoral (CFE) apenas publicada la ley.⁴⁰⁹ En esa obra fueron recogidos valiosos testimonios, análisis y diagnósticos sobre la situación general del país. Si bien el tema central era la discusión de una nueva reforma electoral, los argumentos no se circunscribieron únicamente a la variable electoral pues las voces, oficialistas y no oficialistas, que ahí se expresaron, hablaron de un problema estructural que había que corregir si se pensaba que México podía llegar a ser algún día un país democrático (desigualdad, corrupción, educación, modelo económico, desarrollo, etcétera). Las voces opositoras, sin embargo, concluyeron que una reforma electoral que ampliara los canales de participación política para todas las corrientes políticas no resolvería el problema estructural de la democracia mexicana, pero que sería un paso hacia el frente, al fin y al cabo.

En 1982, Miguel Ángel Granados Chapa escribió *La reforma política*, libro en el cual lleva a cabo un análisis pormenorizado de la reforma política de 1977.⁴¹⁰ El autor argumenta

⁴⁰⁹ Véase, *Reforma política: gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, vols. 1-10, México, Comisión Federal Electoral, 1977.

⁴¹⁰ Véase, GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *La reforma política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, 1982.

que el proceso de enmiendas constitucionales y legales que establecieron nuevas reglas para la actuación de los partidos, el Congreso y la celebración de elecciones, fue denominado por los propios actores que lo protagonizaron como “la reforma política” y desde ese bautizo ha permanecido así hasta los más recientes estudios sobre el tema.⁴¹¹ Sin embargo, Granados Chapa propone que una reforma política no sólo debe atender cuestiones electorales sino que debe abarcar un panorama más amplio de elementos políticos, sociales y económicos, mientras que en México la apertura política y la transición a la democracia tuvieron un marcado énfasis en lo electoral y no propiamente en lo político. Por ello algunos autores definen a México como una “democracia electoral” o “democracia incipiente”;⁴¹² otros, incluso, han llegado a proponer que la transición democrática mexicana es un mito.⁴¹³

En este sentido, Granados Chapa, haciendo un breve recuento de la situación electoral del país después de la Revolución, argumenta que para 1977:

La ruda experiencia que para el sistema político mexicano, entonces en proceso de consolidación, significó la campaña presidencial de 1940, debió sin duda pesar en el ánimo del legislador, y lo condujo a derogar la ley de 1918, el ordenamiento electoral de más larga vigencia en la historia mexicana, para sustituirla por la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946. Este código, lo mismo que sus reformas de 1949, así como la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951, reformada en 1963 y 1970, y aún la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, contienen disposiciones similares, destinadas a extremar la injerencia gubernamental en el proceso electoral, al punto de que en la práctica se cancelan las oportunidades para la participación de grupos políticos que no están bienquistos con el gobierno.⁴¹⁴

⁴¹¹ Véase, WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México A. C., 2012.

⁴¹² Véase, GARCÍA MONTAÑO, Jorge, *El malestar de la democracia en México. Elecciones, cultura política, instituciones y nuevo autoritarismo*, México, Plaza y Valdés, 2004.

⁴¹³ Véase, ACKERMAN, John M., *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, México, Editorial Planeta, 2015.

⁴¹⁴ GRANADOS, *La reforma política*, pp. 12-13.

Es decir, a pesar de la crítica, se reconoce que la reforma política de 1977 representa un cambio estructural en el sistema electoral mexicano luego de la consolidación del sistema político mexicano en la década de los cuarenta del siglo pasado. Fue representativa en el entendido de que, en mayor o menor medida, se recogieron ahí viejas propuestas de reforma y de apertura política emanadas de la oposición, y que en ese momento fueron reivindicadas por un régimen en crisis de legitimidad internacional, luego de que José López Portillo compitiera en solitario por la presidencia de la república en la campaña presidencial de 1976.⁴¹⁵

Recordemos que en el verano de 1977, el presidente convocó a una serie de foros de discusión sobre la reforma política que se necesitaba y que se promovía como definitiva. En dichos foros participaron, académicos, políticos, ciudadanos e intelectuales, con diferentes posturas. Estaban desde los que abiertamente defendían desde dentro al régimen, los llamados intelectuales orgánicos, y además propuestas lúcidas provenientes de personajes de la oposición, tanto de la derecha como de la izquierda.

La intención del capítulo es analizar los principales cambios que se llevaron a cabo con esta reforma, pues desde nuestro punto de vista se alimentó de proposiciones que ya se venían discutiendo en el Congreso lustros atrás (véase capítulo IV). A diferencia de trabajos anteriores centrados exclusivamente en el análisis de la reforma electoral de 1977, pretendo comprobar la hipótesis de que la transición a la democracia fue un proceso más extenso del

⁴¹⁵ La falta de candidatos opositores tuvo varias causas: el PAN no pudo llegar a un acuerdo en su Convención Nacional para designar candidato, el PPS y el PARM apoyaron la candidatura del López Portillo y el Partido Comunista Mexicano, que sí postuló candidato, no contaba con registro. Según Elisa Servín es un momento crítico de merma en la legitimidad del régimen, pues la oposición —sobre todo panista—, siempre inmersa en el dilema de participar o no en una elección sin posibilidades de ganar, prefirió optar por la omisión. Al respecto véase, SERVÍN, Alicia, *La oposición política. Otra cara del siglo XX mexicano*, México, CIDE - FCE, 2006.

que los especialistas hablan; el cual no sólo se puede circunscribir a los acontecimientos de 1968 o a la reforma política del presidente López Portillo en 1977, sino que fue un discurso y una aspiración que se encontró en germen en casi todas las legislaturas a partir de 1963, con la consolidación de la presencia parlamentaria de los partidos de oposición, y que finalmente fue encontrando condiciones de posibilidad hasta cuajar en la reforma del 77, en la reforma del 89-90, en 1994 y, finalmente, en 1996.

V.2 Antes del reformismo lopezportillista: 1963, un nuevo modelo de representatividad partidista

Luego de la puesta en marcha de la Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, durante la administración de Miguel Alemán, y de algunas reformas menores durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos, en junio de 1963 presenta el decreto de reformas para llevar a cabo modificaciones al artículo 54 constitucional, por las cuales se crearon los llamados “diputados de partido”. Este fue un método *sui generis* de representación proporcional, que le abrió una puerta a los partidos políticos minoritarios para tener representación en la cámara de diputados, independientemente de si estos obtenían triunfos de mayoría en algún distrito electoral.⁴¹⁶

Como hemos venido sosteniendo a lo largo del trabajo, la apertura democrática es de más larga data que lo que tradicionalmente se ha venido considerando. Ya hemos señalado en otros capítulos los remanentes que permanecieron en nuestra legislación electoral, y en

⁴¹⁶ Esta reforma tuvo como objetivo abrir el Legislativo a la oposición para maquillar la falta de una verdadera democracia, sin perder por ello el control político del país ya que, salvo ocasionales excepciones, el partido oficialista siguió controlando la totalidad de las circunscripciones electorales del país a través de mecanismo electorales fraudulentos.

gran medida en nuestra cultura política, a través de disposiciones que provenían del sistema político-electoral propuesto en la Constitución de Cádiz.

Algunas de los aspectos de la legislación gaditana, especialmente la elección indirecta y la autocalificación de la elección de los miembros de las cámaras, se arraigaron fuertemente en la legislación electoral mexicana del siglo XIX. Estos sufren, sin embargo, un cambio significativo al instituirse la elección directa en 1911 para diputados y senadores; y en todos los cargos de elección popular en 1917.

El primer sistema electoral de la Revolución se resignifica, paradójicamente, con la federalización de la función electoral pues se instrumenta, de hecho, un control súper centralizado por parte del gobierno en la administración electoral en 1946. Este control fue la vertiente electoral de la consolidación del sistema político mexicano. Posteriormente, el sistema electoral implantado por Ávila Camacho se perfecciona en 1951 y sufre, finalmente, un cambio estructural en 1977. Sin embargo, no menos importante nos parece la reforma electoral de 1963 sobre todo porque ha sido señalada por responder a concesiones que el régimen le brindaba a sus partidos satélites en el entendido de que existía, o eso intentaban aparentar nuestros políticos, un verdadero sistema de partidos.⁴¹⁷ Más adelante, cuando

⁴¹⁷ Por sistema de partidos entendemos, con Oñate, al proceso resultante de las interacciones que se registran en la competición político-electoral entre los partidos políticos existentes. Para generar una clasificación sobre los diferentes sistemas de partidos que existen en el mundo, Sartori propone que esto tiene que ser a través de la evaluación de la importancia que tiene un partido, es decir, la importancia de un partido viene constituida, en primer lugar, por su fuerza electoral, más en concreto, por su porcentaje de escaños en la cámara baja. Bajo este criterio se pueden llegar a clasificar los sistemas de partidos en: sistema de partido único o hegemónico, que no permite la competencia de otros partidos por el poder; de partido predominante, en donde un único partido mantiene la mayoría absoluta de escaños durante al menos tres elecciones consecutivas; bipartidista (de pluralismo limitado y moderado), en los cuales entre tres y cinco partidos con escasa distancia ideológica entre sí, con una competición bipolar de bloques se disputan el poder; pluralismo extremo y polarizado, se le denomina así al sistema en donde participan más de seis partidos relevantes en cuanto a su representación en la cámara baja, entre los que habrá partidos anti-sistema, con considerable distancia ideológica entre sí, que da lugar a oposiciones bilaterales y a una competencia multipolar; y pluralismo atomizado, en el que el poder se encuentra totalmente fragmentado, con diez, veinte o más partidos relevantes. En OÑATE, “Los partidos políticos”, pp. 265-267.

hablemos de los resultados de la primera elección federal llevada a cabo bajo los lineamientos de la reforma de 1963, se explicará por qué había sido una reforma hecha a la medida para un panorama político de cuatro partidos: un mayoritario o preponderante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y tres minoritarios, Partido Acción Nacional (PAN), Partidos Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Así, los rasgos más característicos del origen de la transición mexicana y de la democracia electoral que hoy conocemos tienen, como podemos observar a lo largo de este trabajo, un profundo énfasis en la materia electoral con una direccionalidad enfocada en la pluralidad política, que paulatinamente fue incorporando a su interior diferentes opciones políticas y que se cimentó en las instituciones políticas que ya existían.⁴¹⁸

Este proceso también tiene una marcada influencia en el sistema de partidos, pues como dice Merino, se trata de un proceso en el que cada adecuación, reforma o remozamiento de la legislación y los procedimientos electorales ha sido —se haya así querido o no— una fuerza que ha reforzado a los partidos; con esta renovada fortaleza, también los partidos han propugnado y llevado a cabo modificaciones al sistema electoral como condición *sine que non*. Por supuesto que estos procedimientos, prácticas o modos de actuar se han visto fortalecidos por la confianza de los ciudadanos en las instituciones electorales así como por el respeto, poder y alcance de su voto.⁴¹⁹

En este sentido la reforma electoral de 1963 de López Mateos puede ser interpretada como el primer paso en una apertura o camino hacia la pluralidad, más en la apariencia que en términos reales,⁴²⁰ una apertura, sin embargo, absolutamente centralizada y dirigida por

⁴¹⁸ MERINO, *La transición votada*, p. 21.

⁴¹⁹ MERINO, *La transición votada*, p. 21.

⁴²⁰ Las elecciones federales de 1964, las primeras que se sancionaron con dicha reforma, arrojaron las siguientes cifras: de los 178 distritos electorales uninominales existentes en ese año, 175 fueron ganados por el PRI, 2 por

el régimen a través de los instrumentos institucionales creados con anterioridad en la Ley Federal Electoral de Ávila Camacho en 1946.

La reforma lopezmateísta introducía por primera vez un doble sistema para la elección de diputados federales, pues del total de curules de la Cámara de Diputados, a los partidos minoritarios se les asignaría, según su porcentaje de votación nacional, cinco diputados siempre y cuando obtuvieran un mínimo de 2.5% del total de la votación nacional. Adicionalmente, por cada medio punto porcentual extra, les sería adjudicado un diputado más, hasta llegar a un límite de veinte diputados.

Si un partido obtenía el triunfo en veinte o más distritos, no podía ser beneficiado con “diputados de partido” por lo que el PRI no entró en este juego. Las otras tres opciones partidistas de la época —PAN, PPS y PARM— tenían escasas posibilidades de ganar en veinte o más distritos, por ello el mecanismo introducido por la reforma electoral de López Mateos lo que hacía era garantizar la preeminencia del partido oficial manteniendo el tope de la representación de los partidos de oposición en veinte curules máximo.

En las elecciones de 1964, sólo el PAN alcanzó la presencia máxima de curules en la cámara de diputados pero si, tanto el PPS como el PARM, hubieran obtenido la representación máxima; aun así la oposición en su conjunto no podía haber pasado de sesenta curules, lo que hubiera representado un poco menos del 30% del total de diputados, lo cual quiere decir que era un traje a la medida para la manutención del régimen pues el PRI por sí sólo, sin el concierto de los demás partidos, podía modificar la Constitución y contar de hecho con el

el PAN y 1 por el PPS. Sin embargo, la Cámara de Diputados estuvo conformada en aquel año por un total de 210 curules, es decir, 32 de esos 210 escaños fueron repartidos a través de la figura de “diputados de partido”: 18 fueron para el PAN, 9 para el PPS y 5 para el PARM. En porcentajes absolutos de la conformación de la cámara baja, el PRI obtuvo el 83% del total de los diputados, el PAN 10%, el PPS 5% y el PARM 2%. Es decir, en el número de diputados por cada partido político, el PRI aventajaba en 73 puntos porcentuales a su más cercano competidor, algo que en ningún país democrático sucedía en ese momento.

control de los comicios al ser preeminente también en la Comisión Federal Electoral debido a la forma en que esta se componía.

En aquellos comicios quedó además claro el fracaso de la reforma, pues la intencionalidad a la que respondía no se concretó. Esta era dar al país la apariencia de una normalidad democrática que fuera coherente o que le diera coherencia a la continuidad institucional que se había instaurado desde 1934, pues a partir de ese año, cada 1° de diciembre de cada seis años se habían renovado el Ejecutivo y el Legislativo, sin reelección, con votaciones fraudulentas sí, pero fundamentalmente de forma pacífica. Claramente la Ley estaba dirigida a fortalecer la presencia en la Cámara de Diputados de los partidos de signo distinto del PRI, especialmente de la “oposición fiel” como suele llamarse a los partidos satélites del oficialismo. Sin embargo, en las primeras elecciones federales sancionadas por esta nueva Ley, salvo el PAN, ni el PARM ni el PPS obtuvieron el mínimo porcentaje para hacerse acreedores de los primeros cinco diputados de partido y, sin embargo, según una interpretación del “espíritu de la ley”, les fueron concedidos por este principio cinco y nueve diputados respectivamente.⁴²¹ Octavio Rodríguez Araujo aclara esta situación aduciendo que:

En la elección para diputados de 1964 el PPS obtuvo 1.37% de la votación total, y el PARM 0.71%. Sin embargo la diputación del PRI argumentó que se les debían dar diputados (10 al PPS y 5 al PARM) con base en "una interpretación flexible de la ley", y una diputada del PAN contra argumentó, con razón, que los porcentajes no se podían interpretar: que 2.5% significaba 2.5% y no 1.37 o 0.71.⁴²²

⁴²¹ En total fueron diez diputados con los que contó la bancada del Partido Popular Socialista en la cámara de diputados durante la XLVI Legislatura, sólo que uno de esos veinte fue electo a través del principio de mayoría.

⁴²² RODRÍGUEZ ARAUJO y SIRVENT, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, p. 38.

En una explicación puramente electoral de las causas de esta situación, se debe tener en cuenta el alto índice de abstencionismo, ya que este tiende a beneficiar los porcentajes de votación de la opción dominante. Además, el hecho de que tanto el PPS como el PARM, designaran como candidato presidencial al mismo que el oficialismo, causó que a la hora de la votación, los ciudadanos, aun siendo simpatizantes o militantes de estos partidos, sufragaran por el PRI en la boleta.

A lo anterior hay además que agregarle un dato fundamental pues nos da cuenta de otro cambio estructural importante que evidencia un pasado de estatismo en la materia electoral. Un dato contradictorio si tenemos en cuenta que las leyes en materia electoral han sido de las más reformadas a lo largo de la historia. Nos referimos a que el distrito uninominal se instauró desde 1857 y no sufrió una modificación estructural hasta 1963, precisamente con la implementación de los “diputados de partido”, pues ello hizo necesaria una redistribución en la que ya se empezaron a dar los primeros pasos para pasar del principio de representación por número de habitantes al principio de representación por circunscripciones uninominales fijas o por principio geográfico, pues por vez primera en la historia de México, en la elección de 1964 resultaron electos diputados que no ganaron la elección en un distrito electoral.⁴²³

La reforma de 1963,⁴²⁴ le daba nueva forma a los artículos 11, 45, 84, 85, 127 y 134, e introducía los artículos 44 Bis, 127 Bis, 150 y 151, de la Ley Electoral Federal (LEF).⁴²⁵ En la reforma a la Ley Federal Electoral de 1963, el Senado quedó al margen de toda transformación en la integración de dicha cámara del Congreso de la Unión. En síntesis, la LEF reformada, en lo que respecta al proceso electoral federal y a las instituciones electorales

⁴²³ ARROYO, “Los tránsitos de la representación política en México”, pp. 93-94.

⁴²⁴ Oficialmente conocida como “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente”.

⁴²⁵ *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente*, Artículo Único, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLXI, Núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, p. 2.

participantes de estos procesos, dejaba especificado en diversos artículos reformas que iban desde la modificación en la integración y las fechas en que debiera quedar integrada la CFE,⁴²⁶ hasta la introducción, por primera vez en la legislación electoral, de una regulación en materia fiscal para los partidos políticos nacionales, pues esta, estableció normativas por la cuales se les concedieron algunas exenciones de impuestos en relación al Timbre, los sorteos y las donaciones⁴²⁷ —más adelante veremos cómo los partidos políticos son declarados instituciones de interés público lo que los lleva a recibir financiamiento de parte de la federación y les brinda acceso, dependiendo de su porcentaje de votación, a los medios masivos de comunicación—. También modificó la expedición de credenciales electorales por parte del Registro Nacional de Electores y la forma en que sería recibida la votación en las casillas, así como la forma en que serían calificadas las elecciones de los integrantes de la cámara de diputados y el procedimiento por el cual, la misma Cámara, instituida en Colegio Electoral, haría la asignación de los “diputados de partido” según lo dispuesto en el artículo 54 constitucional.⁴²⁸

Es importante hacer una precisión, pues hay que diferenciar entre las reformas electorales de diciembre de 1963 y las reformas constitucionales de junio del mismo año, pues suele decirse que la reforma electoral fue la que estableció la figura de los “diputados de partido” pero esta no hacía más que reglamentarla, ya que la reforma a la Constitución fue la que en realidad creó esa posibilidad de acceso a la cámara de diputados de los partidos

⁴²⁶ *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente*, Artículo 11, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLXI, Núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, p. 2.

⁴²⁷ *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente*, Artículo 44 Bis, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLXI, Núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, p. 2.

⁴²⁸ *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente*, Artículos 45, 84 y 127, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLXI, Núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, pp. 2-3.

minoritarios. En este sentido, la nueva redacción del artículo 54 constitucional quedó de la siguiente forma:

Artículo 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

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

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

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

V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.⁴²⁹

Como ya mencionamos, este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964, en las cuales el PAN logró obtener dieciocho diputados partido; el PPS, nueve y

⁴²⁹ *Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLVIII, Núm. 45, México, 22 de junio de 1963, pp. 1-2.

el PARM, cinco. Los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.2% del efectivo total de la Cámara. Estas cifras se mantendrían prácticamente inalteradas hasta las elecciones federales intermedias de 1979, primeras en las que se aplican las disposiciones de la reforma electoral de 1977.

A Gustavo Díaz Ordaz, presidente de la República electo en las elecciones de 1964, es a quien le correspondió gobernar con la presencia en el Congreso de los “diputados de partido” provenientes de la oposición.

Desde temprano, resaltaron los problemas de la reforma de 1963, pues ni el PPS ni el PARM obtuvieron el porcentaje mínimo necesario para acreditar a los primeros cinco “diputados de partido”, sin embargo, la bancada priista en la cámara votó para que les fueran asignados los diputados de cualquier forma.

En las siguientes elecciones legislativas, las de 1967, el Popular Socialista alcanzó el 2.53% de la votación total con lo cual, una vez más pasando por alto lo que decía la ley, le fueron concedidos diez “diputados de partido”. Los parmistas obtuvieron el 1.18% y Acción Nacional el 11.29%, alcanzando el PAN la cifra máxima de veinte diputados federales (uno de ellos de mayoría) y el PARM nuevamente cinco.

En las elecciones de 1970, los tres partidos de oposición nuevamente obtienen la misma cantidad de curules en la cámara baja. El PAN, obtiene veinte, esta vez todos ellos por el principio de “diputados de partido”; el PPS obtiene diez; y el PARM recibe cinco. Sin embargo, resulta relevante mencionar que los porcentajes variaron significativamente pues Acción Nacional aumenta de forma importante su porcentaje total de votación hasta un 14.21%, mientras que el Auténtico de la Revolución Mexicana y el Popular Socialista ven decrecer dramáticamente sus porcentajes al obtener 0.84 y 1.42 por ciento, respectivamente.

Es en este momento en que al régimen se le hace urgente una nueva reforma electoral pues sus partidos satélites corrían el riesgo de perder incluso el registro por sus bajos porcentajes nacionales de votación. Para esto, desde el comienzo de la presidencia de Luis Echeverría Álvarez se comenzaron a tomar previsiones y entablar negociaciones para establecer los términos de una nueva reforma electoral, la cual fue finalmente publicada como Ley Federal Electoral (LFE) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de enero de 1973, justo a tiempo para que sancionara las elecciones legislativas de julio del mismo año. Esta reforma electoral estuvo precedida nuevamente por una reforma constitucional de los artículos 52, 54, 55 y 58, en febrero de 1972.⁴³⁰

En estas modificaciones constitucionales los cambios más relevantes nuevamente tenían que ver con la forma en cómo se integraría la Cámara de Diputados con los “diputados de partidos”. Como vimos, la intención del régimen al crear los “diputados de partido”, era mantener una imagen de normalidad democrática, máxime después de los acontecimientos del 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco. La apariencia de un sistema de partidos pluralista o multipartidista resultaba fundamental para proporcionar legitimidad interna y externa a un régimen político cada vez más represivo. Para que esta ilusión siguiera, era necesario mantener en la Cámara a los partidos de oposición. Para ello “se redujo del 2.5% al 1.5% el porcentaje requerido para acreditar a los 5 primeros diputados de partido y se amplió el número total posible de estos”.⁴³¹ La reforma, por tanto, reducía el umbral de acreditación de diputaciones de partido y aumentaba el límite máximo de la representación de la oposición hasta un total de 75 curules.

⁴³⁰ *Ley Federal Electoral de 1973*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXVI, Núm. 4, México, 5 de enero de 1973, pp. 1-23.

⁴³¹ OROZCO PIMENTEL, *Las reformas electorales en México*, p. 13.

Como sucedió con la Ley que creó los “diputados de partido” en 1963, la Ley Federal Electoral (LFE) de 1973 fue la que instrumentó y reglamentó los cambios constitucionales de febrero de 1972. La LFE estuvo vigente durante dos elecciones federales, las de 1973 y 1976, y con ella se clausuró una etapa de la moderna historia electoral mexicana que había comenzado en 1946.

Para las elecciones legislativas de 1973, los partidos minoritarios obtuvieron en su conjunto el 22.41% del total de la votación: 16.37 para el PAN, 4.02 para el PPS y 2.02 para el PARM. Ahora sí, la Cámara de Diputados constituida en colegio electoral para calificar la elección de sus propios miembros, pudo asignar, conforme a lo establecido en la ley electoral y sin apelar a un pretendido “espíritu de la ley”, diputaciones de partidos con apego a derecho pues todos los partidos habían cumplido los requisitos mínimos para ser acreedores de dichos escaños. Acción Nacional obtuvo el triunfo en dos distritos de mayoría y, según su porcentaje de votación, veintitrés diputados de partido; al Popular Socialista le fueron adjudicadas diez diputaciones de partido; y el Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo siete curules, uno de ellos de mayoría.

Tres años después, en las elecciones de 1976, las fuerzas políticas no oficialistas, sobre todo el PAN, enfrentaron una crisis de liderazgo que impidió que presentasen candidato presidencial. Así,

[...] el Partido Acción Nacional en esa ocasión no postuló candidato a la Presidencia porque en su asamblea ninguno de los precandidatos logró los votos suficientes. La XXVI Convención Extraordinaria que se celebró el 25 de enero de 1976, “después de siete votaciones decidió dejar al candidato oficial solo, porque ni Pablo Emilio Madero ni Salvador Rosas Magallón alcanzaron el 80% de los votos

En aquel entonces se elegían también 196 diputados uninominales y solo el PRI tenía la capacidad de presentar candidatos en todos los distritos. Ese año, el PAN

compitió en 135. No fue extraño que el PRI ganara 194 diputaciones de las 196, que el PARM triunfara en un distrito y que la otra diputación, también ganada por el PARM, fuera anulada, y luego, en una elección extraordinaria, recuperada por el propio PRI. No obstante, gracias a los diputados de partido, el PRI “solamente” tuvo 82% de las curules, mientras el PAN alcanzó 8.5, el PPS 5.1 y el PARM 3.8 por ciento.

La organización de esos comicios sin competencia corrió a cargo de la Comisión Federal Electoral, encabezada por el Secretario de Gobernación. Y si un partido estaba inconforme con alguna resolución de la CFE podía impugnarla... ante la misma CFE. Al final, los diputados y senadores calificaban su propia elección y los diputados la del presidente.⁴³²

Como se aprecia en la cita de Woldenberg, la no postulación de candidato presidencial del PAN, resultó en bajos rendimientos electorales para este instituto político. Por ejemplo, Acción Nacional obtuvo menos de la mitad de la votación que tres años atrás, obteniendo sólo 20 “diputados de partido” de hasta un máximo posible de 25 que había establecido la reforma de 1973; el PPS por su parte también perdió terreno al obtener casi un punto porcentual menos con respecto a la anterior elección, obteniendo doce diputaciones de partido; y solo el PARM aumentó su porcentaje de votación en poco más de medio punto porcentual, con lo cual ocupó diez curules, uno de ellos de mayoría.

En la elección presidencial de aquel año, tanto el PPS como el PARM apoyaron la candidatura de José López Portillo del PRI, situación que produjo que el candidato oficial compitiera en solitario⁴³³ y obtuviera el 91.9% de votos en la elección presidencial. Como se

⁴³² WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “La campaña presidencial”, Edición para Kindle.

⁴³³ Valentín Campa, líder ferrocarrilero, hizo campaña como candidato presidencial no registrado por el Partido Comunista Mexicano —en ese entonces el PCM era el partido más longevo de los que existían pero estaba proscrito y se mantenía en la clandestinidad— obteniendo significativo volumen de votación que le restó porcentaje al total obtenido por López Portillo. No se sabe a ciencia cierta cuántos votos obtuvo, pues estos se clasificaron en las categorías tanto de “votos nulos” como de “votos por candidatos no registrados”, se estima que pudo llegar a obtener un millón de votos, aproximadamente el 5.60% de la votación.

ve, la impronta de las reformas de 1973 estaba presente pues permitía que se diera un fenómeno electoral que ahora nos parece común, pues en términos absolutos el partido del que salía electo el presidente obtenía menor volumen de votación en las elecciones legislativas y con ello se veía fortalecido, aunque de manera nimia, el peso electoral de los partidos que le eran afines ideológicamente al régimen. Así, el PRI obtiene 91.9% de la votación para presidente pero sólo el 82% de los curules en la cámara baja, una diferencia de 18 puntos porcentuales con respecto al total de curules, de los cuales al PPS-PARM les correspondió el 8.9 y el restante para el PAN.

Hasta aquí con lo relativo a la impronta de los “diputados de partidos” que sirvió, si lo entendemos en su real dimensión, como prolegómeno de la llamada reforma política de José López Portillo en 1977. La implementación de las diputaciones de partido, como vemos, no se estableció por un afán de ampliación democrática, sino como una concesión a los partidos satélites del régimen y para sostener una apariencia de pluralidad. El PAN, a pesar de ser un partido anti-sistémico, se vio beneficiado sin embargo con este sistema, pues constantemente vio aumentar su porcentaje de votación desde 1963 hasta 1976, en que problemas internos, justamente provocados por el creciente poder electoral del partido a nivel nacional, provocan que no postularan candidato presidencial. El cambio político, el inicio de la transición a la democracia o como se le quiera llamar, se puede rastrear aquí, pues como afirma Merino “el cambio político comenzó en realidad con la reforma electoral de 1977. Los diputados de partido fueron su antecedente, pero la introducción del sistema de representación proporcional fue lo que convirtió esa rendija en una ventana abierta.”⁴³⁴ A continuación analizaremos el proceso de discusión y aprobación de la LFOPPE.

⁴³⁴ MERINO, *La transición votada*, pp. 21-22.

V.3 La reforma política de 1977

V.3.1 La campaña de 1975-1976

Como se mencionó en el capítulo anterior, el sistema político mexicano tenía en esta época como uno de sus pilares fundamentales al nacionalismo revolucionario, es decir pretendía contar —y de hecho contó durante la mayor parte del período— con el consenso y la confianza de la mayoría de los ciudadanos en el Estado emanado de la Revolución de 1910. Este proceso también se dio a través de otros factores, uno de los más importantes fue sin duda el consolidado bajo la estructura del pacto corporativo entre los trabajadores, el sindicalismo y el Estado. Es decir, la organización política nacional fue tutelada y conducida, casi a manera de monopolio, por el Estado.⁴³⁵

Sin embargo, este consenso —y la legitimidad emanada de este— que sostuvo al régimen político posrevolucionario y a su agencia electoral (el PRI) comenzó a mostrar síntomas de desgaste en la segunda mitad de los años cincuenta. La represión de movimientos políticamente organizados de manera independiente, como fueron los mineros, los ferrocarrileros y los médicos fue signo distintivo de ese desgaste. Finalmente, la emergencia de una clase media eminentemente urbana, y con mayores índices de educación —nunca antes en la historia del país había existido tanta gente con estudios universitarios—, permitió que se exacerbara dicha situación. Como bien lo observa Woldenberg:

Bien vistas las cosas, las recurrentes movilizaciones eran en buena medida fruto del éxito económico del país. El crecimiento había forjado un México más urbano que agrario, más alfabetizado que analfabeto, más educado, con más industrias. En una palabra, un país más moderno. Y esa modernidad se expresaba en sensibilidades muy

⁴³⁵ Véase, MEYER, “La institucionalización del nuevo régimen”, pp. 823-879.

distintas que a su vez se traducían en reclamos para tener un país más abierto, menos vertical, más democrático, menos autoritario.⁴³⁶

Tal situación provocó una aspiración por ampliar los cauces democráticos de acceso al poder político. El movimiento del 68 fue la expresión más representativa de esta nueva pulsión de la sociedad mexicana de finales de los sesenta.⁴³⁷ Su represión, junto con la matanza de 1972, confirmaron que el régimen utilizaría todos sus recursos para coartar las demandas democráticas emanadas de la propia sociedad civil, a la vez que asumía el papel de rector exclusivo de cualquier apertura, es decir, si los pasos hacia un sistema político más plural y democrático tenían que darse, el régimen, todavía arropado en el discurso de la herencia de la Revolución, dictaría qué dirección había que seguir. Con este objetivo, el régimen posrevolucionario se aprovechó notablemente de las posibilidades brindadas por un sistema electoral que, si bien había sido modificado estructuralmente al incorporar la representación proporcional, la financiación de los partidos y el acceso a los medios de comunicación, tenía una experiencia acumulada de efectividad en el mantenimiento de un partido en el poder de más de tres décadas. El asunto llevó a rectificar las estrategias de las sucesivas administraciones priistas y a plantear, para resolver la creciente conflictividad política, una apertura democrática dirigida por el propio régimen autoritario.

Esta situación de falta de legitimidad y de malestar social, solo se agravó en las elecciones de 1976, en las cuales compitió en solitario por la presidencia de la República José

⁴³⁶ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “El éxito”, Edición para Kindle.

⁴³⁷ Sobre este tema véase, AGUAYO QUEZADA, Sergio, *1968: los archivos de la violencia*, México, Gijalbo – Reforma, 1998; ARRIOLA, Carlos, *El movimiento estudiantil mexicano en la prensa francesa*, México, El Colegio de México A. C., 1979; HERNÁNDEZ, Salvador, *El PRI y el movimiento estudiantil de 1968*, México, Ediciones El Caballito, 1971; VOLPI, Jorge, *La imaginación y el poder: una historia intelectual de 1968*, México, Editorial Era, 1998.

López Portillo.⁴³⁸ El que hubiera un sólo candidato en aquellas elecciones representó un problema político tanto para el régimen como para los partidos de oposición, pues fue la expresión más clara de que el marco legal y las prácticas políticas existentes en ese momento habían llegado a su límite. Es decir, si en 1946 asistimos a la creación de una estructura autoritaria de control de la función electoral, en 1977 se pretende una flexibilización de dicha estructura. Por ello la mayoría de los analistas sitúan las postrimerías de la década de los setenta como el inicio de la liberalización política en México.⁴³⁹

V.3.2 Las audiencias públicas

Las reformas de 1977 se enmarcan en este contexto, es decir, en un momento en que varias circunstancias se presentan por primera vez en la realidad política mexicana y, respondiendo a su emergencia, se pone en marcha un proyecto de reforma ideado en las altas esferas del poder político.

⁴³⁸ De acuerdo con Middlebrook, "...cuando la administración López Portillo (1976-1982) asumió el poder en diciembre de 1976, varios factores favorecían una reforma amplia del sistema de partidos políticos y del proceso electoral. López Portillo había discutido activamente esta posibilidad con sus consejeros más allegados durante la campaña electoral presidencial de 1975-1976, y después de las elecciones generales de julio de 1976 hubo más discusiones detalladas concernientes a las características generales de un modelo de reforma política. Entre diciembre de 1976 y marzo de 1977, el ministro del interior Jesús Reyes Heróles realizó consultas confidenciales de alto nivel con diversos grupos acerca del contenido de la iniciativa de reforma. El primer anuncio oficial de la intención del gobierno de instrumentar una "reforma política" fue realizado en una alocución de Reyes Heróles, 1º de abril de 1977 [Discurso en Chilpancingo, Guerrero]. López Portillo estaba personalmente convencido de la necesidad de una medida de ese tipo, y elementos liberales del régimen establecido apoyaron activamente la iniciativa. El hecho de que López Portillo hubiera asumido el cargo poco tiempo antes acrecentó la capacidad de la administración para presentar la medida como un arranque importante a partir de las reformas electorales previas.", MIDDLEBROOK, "La liberalización política", p. 199.

⁴³⁹ Entendemos por liberalización política, "el proceso que tiene lugar durante la transición y con frecuencia la característica de concesión desde arriba de mayores derechos políticos y civiles, jamás amplios y completos, pero que permiten la organización controlada de la sociedad civil a nivel tanto de élite como de masas", MORLINO, *Democracias y democratizaciones*, p. 49, citado en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Memoria histórica de la transición*, p. 30.

Para algunos autores, en las audiencias públicas a las que convocó la Segob el 22 de abril de 1977, no podemos encontrar fundamento de que las distintas fuerzas políticas participantes fueran tomadas efectivamente en cuenta en la elaboración del proyecto que finalmente fue aprobado y que es el que conocemos como la reforma política de la administración López Portillo. Más bien fueron foros en los que el régimen reafirmó que la propuesta que ya tenía preparada más o menos cubría los aspectos que la oposición consideraba más urgente reformar. Por supuesto que la oposición ya desde que contó con presencia en el Legislativo, aunque fuese casi de carácter meramente presencial en la década de los cuarenta, había hecho propuestas valiosas y concienzudas, bien fundamentadas y expresadas en términos que estuvieron en consonancia con lo que sucedía en el mundo occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial, es decir, propuestas de liberalización o de apertura política. Sin embargo, el régimen aún no estaba dispuesto a permitir que este proceso no fuera administrado, dosificado si se quiere, por él mismo.

Nos parece entonces pertinente analizar cuál fue el proceso a través del que se llegó a elaborar el documento que contenía las reformas a la Constitución y al sistema electoral en diciembre de 1977 y tratar de desentrañar las razones de la administración lopezportillista a la hora de idear y conducir este proceso.

Es claro que el presidente López Portillo quiso situar a la “reforma política” como uno de los rasgos fundamentales de su sexenio, cosa que no logró del todo porque este se puede recordar más bien por la crisis económica y la primera crisis petrolera, por los índices exorbitantes de inflación, por la devaluación del peso en 400%, por la nacionalización de la banca o por aquella célebre conferencia de prensa en la que declaró ser el perro protector del peso frente a los especuladores financieros, pero no se le recuerda por ser el artífice de la

reforma político-electoral que le permitió al país dar sus primeros pasos hacia la transición democrática.

Después de la represión y las matanzas de 1968 y 1972, muchos militantes de izquierda vieron en esa política gubernamental de pan o palo la clausura de sus posibilidades de acceder al poder por la vía pacífica, pues como dice Middlebrook:

La respuesta que dio a este desafío la administración Echeverría (1970-1976) [se refiere a la emergencia de los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, y sus actos principales] combinó el esfuerzo sistemático (y por lo general exitoso) por reprimir los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, con una política gubernamental más liberal respecto de la oposición política no violenta, estrategia que a menudo brindaba apoyo político y asistencia material a elementos de esa oposición no violenta, como parte de una política de "apertura democrática" destinada a reducir el descontento sociopolítico. En este más abierto ambiente político nacional de principios de la década de 1970, los movimientos opositores entre los marginales urbanos, los campesinos, obreros y estudiantes universitarios, adquirieron una nueva importancia.⁴⁴⁰

De esta forma surgieron movimientos guerrilleros urbanos y campesinos por todo el país. Pronto López Portillo y sus allegados plantearon la posibilidad de, en vez de tratar de exterminar a estos grupos, integrarlos a la arena política formal. La primera estrategia fue tratar de cooptarlos, luego sacar a esos grupos de la clandestinidad sin miedo a represalias gubernamentales y finalmente brindarles la certeza jurídica y política de que, por más pequeña que fuera su fuerza electoral y política en el país, pudieran llegar a estar representados en el congreso. Ello produjo la necesidad urgente de reformar el sistema electoral e implantar la representación proporcional a través de la cual las minorías estuvieran

⁴⁴⁰ MIDDLEBROOK, "La liberalización política", p. 193.

representadas ante el Congreso en más o menos los mismos términos que su porcentaje de votación. Pero para que dicha reforma se iniciara había antes que reformar distintos artículos constitucionales, había que darle sustento constitucional a la existencia de los partidos políticos, había que hacer una reforma a la manera en la cual se creaban distritos electorales, implantando un número fijo de ellos para que el número de los diputados en la cámara baja no variara de legislatura a legislatura y había que fomentar que esas opciones clandestinas de las que hablamos arriba se convirtieran en formaciones partidistas a través de financiamiento público y otras prebendas. La posible formación y existencia de nuevos partidos respecto de los cuatro existentes hacia 1976 (PRI, PAN, PPS y PARM) entraba además en conflicto con el sistema de “diputados de partidos” por lo que había que implantar un sistema de representación proporcional más puro que, según lo que se conoce del tema, estuvo inspirado por las legislaciones de Alemania y España.

En total sufrieron reformas y adiciones 17 artículos constitucionales, caso que nunca en la historia reciente había sucedido, esa fue una de las razones por las cuales se le denominó a este proceso “reforma política”, porque reformó muchos artículos constitucionales y para algunos especialistas representó un cambio estructural con respecto del último cambio de ese tipo en el sistema electoral llevado a cabo en 1946.⁴⁴¹ Sin embargo, muchos de estos analistas olvidan que la estructura de mando y control de las instituciones electorales no varió substancialmente y que la institución encargada de preparar los comicios, regular las campañas, expedir las credenciales electorales y elaborar el padrón de electores, seguía estando en manos del régimen. Es decir, la institución electoral de la época y su estructura de dirección, que había sido ideada en 1946, carecían de independencia respecto del

⁴⁴¹ WOLDENBERG, SALAZAR Y BECERRA, *La mecánica del cambio político*, p. 107.

Ejecutivo, pues quien tomaba las decisiones últimas en materia electoral era el secretario de Gobernación quien, según las tradiciones del régimen político mexicano, era uno de los candidatos naturales a ocupar la candidatura presidencial para el sexenio siguiente.

Así pues, los factores arriba mencionados son los que provocaron que la administración lopezportillista convocara a una serie de foros de discusión en los cuales participaron ciudadanos, especialistas, académicos y políticos de todas las corrientes ideológicas.

Cuatro meses después de haber iniciado el sexenio, el 1º de abril de 1977, el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en un discurso en Chilpancingo, Guerrero, expuso — de forma un poco velada— las pulsiones de la administración, sus miedos a la turbulencia política y la estrategia por la cual se solventarían dichas problemáticas.

Ya desde la campaña presidencial con su eslogan “la solución somos todos”, López Portillo había convocado a una “alianza para la producción” que tendría como fin salir de la crisis económica heredada del sexenio anterior.⁴⁴² Esta estrategia se basaba en cuatro ejes: alentar la inversión, impulsar la modernización del aparato productivo, reducir la inflación y aumentar el empleo. Para ello convocaba a un gran pacto nacional en el cual pretendía fueran dejados de lado intereses particulares clasistas y sindicales sacrificados por el bien nacional. Se apelaba a una mayor disciplina, en beneficio del desarrollo de la nación, es decir, estrategias de austeridad, reducción del gasto público y adelgazamiento del Estado sin mayores conflictos sociales.

Como corolario de esta estrategia económica, había que generar una pacificación de los grupos políticos radicalizados del país. No fue casual que el discurso que abriría el

⁴⁴² Discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, 1977, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Memoria histórica de la transición*, p. 65.

proceso de la reforma político-electoral se diera en Guerrero, cuna de los movimientos guerrilleros de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez. En aquella alocución, el secretario de Gobernación argumentaba que:

Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional [se refería a las estrategias de represión de movimientos sociales que había seguido la administración de Luis Echeverría]. Frente a esta pretensión, 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 mayoría forman parte de la nación.⁴⁴³

Según nuestra interpretación, se reflejaba ahí un diagnóstico de la situación política del país que le generaba al régimen cierto grado de incertidumbre y por ello se llamaba a la sociedad mexicana en abstracto a construir la unidad democrática.

La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho [en clara referencia a los grupos guerrilleros].⁴⁴⁴

Para ello, Reyes Heróles proponía la vieja estrategia de resolver los problemas políticos del país a través de reformas, pues según sus propias palabras:

⁴⁴³ Discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, 1977, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Memoria histórica de la transición*, p. 67.

⁴⁴⁴ Discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, 1977, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Memoria histórica de la transición*, p. 67.

Quiere decir esto que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas y de intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso nacional.

Quienes estamos convencidos de que la subordinación de gobernadores y gobernados a la ley es clave de convivencia pacífica, no admitimos para nadie el derecho de tolerar, y menos aún el de no tolerar modos de pensar distintos al suyo. La libertad de pensamiento obviamente da lugar a distintos modos de pensar; todos con derecho a la existencia y a su manifestación o expresión. Rechazamos actitudes que, a título de un modo de pensar, condenan otros e invocan el derecho a la intolerancia. Cuando no se tolera se incita a no ser tolerado y se abona el campo de la fraticida intolerancia absoluta, de todos contra todos. La intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento.

En una sociedad decidida a que la unidad democrática no excluya la pluralidad de ideas, es natural el encuentro de éstas; pero realizando este encuentro en la discusión, en el diálogo, en la búsqueda de simpatías, tratando de convencer de la bondad de las ideas que se profesan y no de la maldad de las ideas en que no se cree.⁴⁴⁵

Era, hasta donde sabemos, la primera vez que se hablaba de tolerancia en el discurso político del régimen posrevolucionario y también la primera vez en que se decía que la construcción de nuevas leyes debía estar regida por esta. En ese discurso se habla de la tolerancia, sin duda, entendida como valor fundamental de la democracia, como una ética del respeto y de la responsabilidad que cada integrante de una sociedad tiene para con los demás integrantes de esa comunidad política. Concluía aquel discurso del político e intelectual veracruzano con la

⁴⁴⁵ Discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, 1977, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Memoria histórica de la transición*, p. 67.

sentencia “ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad”,⁴⁴⁶ signando el derrotero sobre el cual se daría la apertura: a través de las leyes y de la legitimidad emanada de ellas.

Dicho lo anterior, el documento que oficializó las posturas del presidente López Portillo en voz de su secretario de Gobernación quedó plasmado en la Convocatoria a Audiencias Públicas para la Reforma Electoral.

El documento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de abril de 1977, hizo la convocatoria para la participación en las audiencias iniciando con unas consideraciones que hay que atender, pues al margen de que la Comisión Federal Electoral fundamentara su iniciativa en el artículo 47 de la Ley Federal Electoral, la convocatoria respondía a “atender la respetuosa invitación formulada por el C. Presidente de la República, José López Portillo” por la cual la Comisión debía constituirse en “un foro en el que se recaben todos los puntos de vista que se deseen expresar” con la finalidad de hacer contribuciones que enriquezcan los criterios de la “reforma política planteada por el Ejecutivo Federal.”⁴⁴⁷

Según el mismo texto, la convocatoria se basaba en cinco consideraciones principales: I) fundamentalmente que el desarrollo político del país era responsabilidad no sólo del Estado, sino que era una responsabilidad compartida entre este y los partidos políticos, organizaciones sociales y ciudadanos en general; II) que la Comisión Federal Electoral era corresponsable también en los esfuerzos por propiciar un más amplio y mejor ejercicio de las libertades políticas y de la expresión y difusión plural de ideas; III) que era necesario, para el desarrollo democrático del país, explorar nuevas vías y perfeccionar las ya

⁴⁴⁶ Discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, 1977, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Memoria histórica de la transición*, p. 68.

⁴⁴⁷ *Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLI, Núm. 38, México, 22 de abril de 1977, p. 2.

existentes para generar una mayor y mejor participación ciudadana en los procesos electorales; IV) que la reforma debía atender a cabalidad el problema de la participación, en la democracia, de las minorías y velar porque estas vieran incrementada su representatividad a nivel nacional, en este sentido, sería necesario proveer a esas fuerzas de las medidas de certeza jurídica que garantizaran, por ejemplo, la elaboración de un padrón electoral amplio, profesional y confiable a fin de evitar la pervivencia del fraude en menoscabo de la efectividad del sufragio; y V) que sería necesario, para generar una reforma política estructural, recoger todas las opiniones tanto de la ciudadanía como de las instituciones y organizaciones políticas sin ninguna clase de censura, pues resultaría necesario revisar y en su caso modificar las disposiciones constitucionales en materia de representación popular, de elección de los integrantes de la cámara de diputados, a fin de que se modifiquen las reglas sobre la integración y el registro de nuevos partidos políticos y aquellas que vayan encaminadas a la aplicación y regulación de financiamiento público de los partidos, así como a su relación con la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación. En este sentido, la CFE, en el ánimo de recabar opiniones que “contribuyan a forjar el alcance, contenido y procedimientos de la reforma política” determinó realizar sesiones extraordinarias y celebrar audiencias públicas.⁴⁴⁸

Dichas audiencias se fundamentaron en las siguientes bases:

PRIMERA.- Se invita a las asociaciones, organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, para que con absoluta libertad expresen sus puntos de vista, opiniones o estudios, en las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral.

⁴⁴⁸ *Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLI, Núm. 38, México, 22 de abril de 1977, p. 2.

SEGUNDA.- La participación en las audiencias públicas podrá ser por comparecencia directa o mediante estudios que se remitan a la Comisión.

TERCERA.- Quienes opten por la comparecencia directa, deberán solicitarlo por escrito a la Comisión Federal Electoral; las instituciones y organizaciones designarán hasta cinco personas para representarlos. La Comisión notificará con toda oportunidad a los interesados la fecha de la audiencia y la hora de su comparecencia.

CUARTA.- Los partidos políticos nacionales, para exponer sus puntos de vista en las audiencias públicas, acreditarán hasta cinco de sus dirigentes que no tengan el cargo de comisionados de este organismo.

QUINTA.- La Comisión podrá invitar a ciudadanos u organizaciones que por su significación o experiencia pudieran hacer aportaciones relevantes.

SEXTA.- Las reuniones serán públicas y las comparecencias no estarán sujetas a debate; se celebrarán en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación en los días y horas que la propia Comisión determine.

SEPTIMA.- Los integrantes de la Comisión podrán hacer las preguntas que estimen pertinentes, con el fin de ahondar o esclarecer los puntos de vista de las personas que comparezcan en las audiencias públicas.

OCTAVA.- Las comparecencias públicas tendrán la más amplia difusión, a través de los medios que estime la Comisión. Con este propósito, quienes participen en las audiencias deberán presentar un resumen de su intervención en donde se contengan los aspectos más sobresalientes de la misma.

NOVENA.- La Comisión Federal Electoral designará una Subcomisión Relatora, que oportunamente se encargará de reunir y ordenar aquellas opiniones que se expresen.

DECIMA.- Una vez concluidos los trabajos se procederá a formular el documento final que la Comisión Federal Electoral remitirá al C. Presidente de la República, en concordancia con los propósitos que motivaron las sesiones extraordinarias y audiencias públicas de este organismo.

DECIMOPRIMERA.- Los aspectos no previstos en la presente Convocatoria, serán resueltos por esta Comisión.⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ *Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLI, Núm. 38, México, 22 de abril de 1977, pp. 2-3.

Estuvieron ahí en las audiencias representantes de los partidos ya tradicionales y de nuevas y viejas organizaciones que no tenían registro como partido y que aspiraban a serlo, pues una de las cosas que había adelantado el gobierno era que más allá de los resultados que arrojaran las audiencias, el Ejecutivo tenía ya lista una estrategia de reforma y que en ella uno de los puntos principales había de ser el relativo al registro de nuevos partidos políticos a través de la figura de un “registro condicionado”. Es decir, las agrupaciones que tuvieran la intención de registrarse como partido político nacional vieron cómo se pretendía relajar los requisitos de un digamos “pre-registro”, lo que les daría la posibilidad de participar en los procesos electorales y, sólo después de la elección y de la obtención de un cierto porcentaje establecido en la Ley pero que en todo caso sería inferior al de leyes anteriores, se les otorgaría o no el registro definitivo como partido político nacional. Es decir, el registro estaría condicionado al porcentaje de votación que obtuvieran dichas organizaciones en la elección federal inmediata anterior.

Como ya se dijo, hubo expositores de todos los partidos con registro y sin registro, el caso más notable fue la intervención de Arnoldo Martínez Verdugo, secretario general del Partido Comunista Mexicano (PCM),⁴⁵⁰ que denotaba las intenciones del régimen de entablar un efectivo espacio de diálogo y de interacción con todas las fuerzas políticas del país, pues el PCM había sido declarado ilegal en 1929, ya que en esas fechas las leyes electorales decían que uno de los requisitos para constituirse y ser un partido político era no enaltecer o estar influenciado por corriente política extranjera alguna. Es cierto que en 1935, bajo el auspicio de Lázaro Cárdenas, volvió a la legalidad, pero para perder nuevamente su registro después

⁴⁵⁰ Se puede considerar para esas fechas al PCM como el decano de los partidos políticos en México por ser, aunque sin registro, el partido político más antiguo, ya que fue creado en 1917. Véase, FUENTES DÍAZ, *Los partidos políticos en México*, pp. 250-254.

de las elecciones de 1940.⁴⁵¹ Por otro lado, la intervención del ingeniero Heberto Castillo por el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), otra agrupación política sin registro como partido político, resultó relevante en este mismo afán. Por supuesto que se escucharon muchas más voces pero no nos detendremos a analizar cada una de ellas, rescatamos las dos mencionadas de arriba porque, desde nuestro punto de vista, son las más relevantes ya que abrían la posibilidad de que se concretara una Ley de Amnistía en lo que ya se comenzaba a conocer como la “guerra sucia”. La presencia en esos foros tanto del PCM como del PMT, les brindaría a muchos grupos levantados en armas, un nuevo espacio pacífico para competir por el poder político y la certeza de que el gobierno no los perseguiría al hacerse pública y legal su actividad política.

A este respecto, el PAN, solamente adelantó tímidas críticas, pues su crisis interna y su consecuente disminución significativa en el porcentaje de votación de 1976 hicieron que su posición fuera vacilante respecto a las reformas, pues algún sector del partido les daba su respaldo implícitamente. La crítica principal del PAN a la reforma era que en realidad no se llegaba a realizar una reforma política de fondo pues lo que se hacía eran simples modificaciones legislativas y no se pretendía “modificar las bases reales de sustentación del poder”, esto, según la posición oficial del partido en la Cámara de Diputados, sólo se lograría suprimiendo prácticas que al margen de las leyes o en contra de ellas “mantienen a grandes sectores de la población en un estado de sujeción al Gobierno, que se traduce en votos cautivos y una serie de controles ilícitos, que vulneran seriamente la libertad política y facilita manipular las elecciones y alterar sus resultados.” El diagnóstico era ciertamente el adecuado

⁴⁵¹ FUENTES DÍAZ, *Los partidos políticos*, pp. 249-269.

pues esa estructura y esas prácticas que la nueva Ley ni atacaba, ni hacía nada por modificar, aún le permitieron al PRI mantenerse en el poder hasta el año 2000.⁴⁵²

V.3.3 *La reforma*

Luego de lo discutido en las audiencias fue evidente que aunque el régimen quisiera negociar y ampliar los espacios de la vida pública a otras formas de pensamiento o a pensamiento político disidente, la oficialidad haría todo lo posible porque la propuesta con la que ya contaban no fuera modificada en lo más mínimo durante su discusión en las Cámaras. Cosa que finalmente sucedió. Es decir, hubo mucho espacio para exponer pero poco espacio para polemizar, convencer con argumentos y debatir modificaciones.

Uno de los aspectos más urgentes a resolver por el régimen era la adecuación del sistema de “diputados de partido”, que tuvo cierto éxito como hemos visto pero que entraría en conflicto con la inminente entrada de nuevos partidos políticos a la arena electoral a través de la inminencia de la aprobación de leyes más relajadas en cuanto al registro de nuevos partidos y sobre todo a través del registro condicionado. Octavio Rodríguez Araujo, basado en Luis Medina Peña, lo deja asentado de la siguiente forma:

En el mes de diciembre de 1977 fueron promulgadas las reformas constitucionales y la nueva Ley Electoral que contenían novedades que cambiaron estructuralmente el sistema electoral mexicano.

[...] ¿Por qué el sistema de diputados de partido, dada su mecánica, entraba en conflicto con la presencia de nuevos partidos? Como se recordará, a raíz de la reforma de 1973, se había disminuido el mínimo porcentual para acreditar los

⁴⁵² *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II.- Período ordinario I Legislatura. Tomo II-Número 47. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1977.

primeros cinco diputados de partido del 2.5 al 1.5% de la votación total, y se había aumentado el tope del “mecanismo corrector” a 25 curules. Ahora bien, si suponemos el registro de tres nuevos partidos —como finalmente fue el caso— y si también suponemos que todos los partidos de oposición obtienen el máximo de votación necesario para acreditar el tope de 25 diputados cada uno, tendríamos que la oposición representaría 43.3% del total de diputados en la Cámara de Diputados.

En otras palabras el sistema de diputados de partido fue un traje hecho a la medida para un panorama político de cuatro partidos, el mayoritario y tres minorías de oposición [PAN, PPS y PARM]. Su certificado de nacimiento le impedía ajustarse a la nueva situación; de aquí la necesidad de llevar a cabo una reforma a fondo de todo el sistema (Luis Medina, 1978).⁴⁵³

La medida tenía o estaba plenamente enfocada en la reforma del sistema electoral con dedicatoria especial para el sistema de partidos. Los partidos políticos se incorporaron a la Constitución y esta medida hizo necesarias estrategias y métodos para su regulación y financiamiento. Un hecho sin precedentes en la historia de nuestro país, pues sin tomar en cuenta que con la reforma de 1963 a los partidos se les exentó del pago de algunos impuestos, nunca habían existido regulaciones en materia de financiamiento de los partidos que hasta 1977 se mantenían con sus propios recursos. Como dice Merino:

De hecho, hasta 1963 no había ningún tipo de regulación al respecto. Los partidos dependían de sus contribuciones y no existía control alguno sobre el origen del dinero ni sus montos. En ese año se estableció la primera norma respecto al financiamiento, al exentar a los partidos de algunos impuestos relacionados con sus ingresos privados. Diez años después, en 1973, se les otorgaron franquicias postales y telegráficas, así como acceso gratuito a la radio y la televisión. Pero no fue sino hasta 1977 cuando, como parte de la reforma electoral, se estableció por primera vez el financiamiento público para los partidos, el cual está garantizado en la Constitución. Sin embargo, no había regulación específica sobre las formas de distribución, la cual

⁴⁵³ RODRÍGUEZ ARAUJO y SIRVENT, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, pp. 95-96.

estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación por medio de la Comisión Federal Electoral.⁴⁵⁴

Podemos aceptar entonces que este principio de la transición en nuestro país se da por un proceso con innovaciones sólo en el terreno electoral, pues los sucesivos gobiernos herederos de la Revolución no dejan de proponer y reformar las leyes electorales, la primera de ellas en 1911, pasando por 1917, 1946, 1952, 1963, 1973 y 1977, pues es a partir de esta última en donde los partidos de oposición, oficialmente, propusieron algunas iniciativas que fueron aprobadas y que le dieron continuidad al proceso denominado de “reformas políticas”.⁴⁵⁵ Más importante aún fue que, según, Hernández Soto:

En la historia de México los partidos políticos no figuraban como preceptos específicos en la Constitución de 1917. Aunque la legislación electoral prescribía su regulación no fue sino hasta 1963 cuando a nivel constitucional se hizo mención expresa de ellos, y para 1977, como parte de la emprendida “reforma política”, pasan en el artículo 41 a su constitucionalización. Así, los partidos políticos dejan de ser simples asociaciones de carácter privado para convertirse en entidades de interés público...⁴⁵⁶

La constitucionalización de los partidos quedó expresada en la LFOPPE, pues la Ley estaba dividida en 5 Títulos,⁴⁵⁷ 250 artículos y 3 transitorios, siendo el capítulo tercero del Título primero de esta Ley, expresamente dedicado al “sistema de partidos”. Como vemos cambia la redacción incluso del capítulo pasando del tradicional capítulo “De los partidos” al de

⁴⁵⁴ MERINO, *La transición votada*, p. 129.

⁴⁵⁵ HERNÁNDEZ SOTO, *Democracia y federalismo*, p. 48.

⁴⁵⁶ HERNÁNDEZ SOTO, *Democracia y federalismo*, p. 49.

⁴⁵⁷ Título I, De la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las organizaciones políticas (Arts. 1-73); Título II, De la preparación de la elección (Arts. 74-181); Título III, De la jornada electoral (Arts. 182-211); Título IV, De los resultados electorales (Arts. 212-221) y; Título V, De los contencioso electoral (Arts. 222-250).

“Sistema de partidos políticos”. En el artículo 20, segundo de este tercer capítulo, se delinea la relevancia en el trabajo y educación política nacional que los partidos políticos tenían que fomentar al establecer que:

- I) Propiciarían la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos
- II) Promovería la formación ideológica de sus militantes
- III) Coordinaría acciones políticas conforme a principios y programas
- IV) En su actividad, estimularía discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.⁴⁵⁸

Como se ve, las corresponsabilidades en la supuesta creación o consolidación de un sistema político democrático recaen en gran medida en el actuar de los partidos. Ya en otras leyes, sin embargo, se había establecido que esto era responsabilidad del Estado, junto con los partidos y los ciudadanos en una amalgama poco precisa. Con los nuevos lineamientos, aunque se vuelve a apelar a la responsabilidad que en cuestiones electorales tienen todos los actores de la vida pública del país, se desarrolla con argumentos más específicos y detallados el *deber ser* de los nuevos partidos políticos.

Podemos denominar a los partidos políticos, como “nuevos partidos políticos” pues la Ley los redefinía, los ampliaba y acotaba al mismo tiempo, les ponía reglas claras y métodos de actuar más acordes con la supuesta democracia que se pretendía construir, es decir, fundaba –con sus matices– un verdadero sistema de partidos moderno y por ello es que

⁴⁵⁸ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCXLV, Núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 2.

creemos que a partir de la obtención y refrendo del registro de todos los partidos existentes entonces, asistimos en realidad a un proceso en que la reforma construyó nuevas instituciones al redefinirlas y circunscribirlas a la ley. Eso, por supuesto, en términos puramente formales pues, como sabemos, las leyes en nuestro país muchas veces se han supeditado a la tradición, aunque esta esté en contradicción con el principio mismo que la ley pretende regular.

Luego, en el artículo 21, que a su vez reglamentaba lo que el artículo 41 constitucional había dicho en su también reciente reforma, se decía que con relación al nuevo estatuto jurídico con el que contarían de ahora en adelante los partidos políticos:

Los partidos políticos nacionales son entidades de interés público. Para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el objetivo de que en su conjunto formen un sistema de partidos, esta Ley regula los procedimientos para su constitución y registro, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales.⁴⁵⁹

Es decir, los partidos políticos pasan de ser entidades puramente privadas a ver sujeta su actividad por la persecución del “bien común” y como justificación de diversas formas de intervención del Estado previendo límites de distinto grado, ya sea a través de prohibiciones, permisos, concesiones o estableciendo modos de gestión. El “interés público”, es un concepto indeterminado de la Constitución que en última instancia sirve para delimitar la discrecionalidad administrativa que sustenta estableciendo un ámbito limitado de actuación.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLV, Núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 3.

⁴⁶⁰ HUERTA, “El concepto de interés público”, p. 132.

Otro de los aspectos fundamentales o más relevantes de la Ley fue el establecimiento del registro condicionado⁴⁶¹ como fórmula para el ingreso de nuevos partidos al escenario electoral institucional, pues se establecía como requisito para mantener el registro definitivo y para acceder a él que los partidos obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación nacional.⁴⁶²

En este sentido, la CFE, como conductora de este proceso, convocaría a quienes pretendieran obtener su registro condicionado a través de una solicitud que no implicaba una entrega del listado de afiliados a nivel nacional. Este obstáculo había impedido desde 1946 el registro de nuevos partidos políticos nacionales. Es decir, a diferencia del registro definitivo, el condicionado permitía a las opciones políticas marginadas por las leyes anteriores competir en elecciones federales sin haber acreditado ante la CFE y la Segob los documentos probatorios de tener 3,000 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales y de alcanzar por lo menos el 1.5% de la votación total nacional. Ello les brindaba el derecho de aspirar al registro permanente en donde sí debían de acreditar el número de afiliados. Como dice Woldenberg:

Hay que señalar que hasta entonces todas las fórmulas para el registro de nuevos partidos suponían la entrega de listas de afiliados.

Cabe también mencionar que durante largos 30 años, desde 1947, la puerta para la entrada de nuevos partidos políticos se mantuvo cerrada, por lo que la reforma suponía una vía relativamente sencilla para la incorporación de aquellas

⁴⁶¹ Artículo 26, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLV, Núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 3.

⁴⁶² WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”, Edición para Kindle.

organizaciones a las que se mantenía artificialmente marginadas del escenario institucional.⁴⁶³

A estos grupos que pretendían obtener su registro condicionado les eran solicitados adicionalmente una serie de prerequisites bastante poco estrictos, por ejemplo que contaran con una Declaración de principios, programa de acción y estatutos claros; que representaran una corriente de opinión, una expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional; que hubieran realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud del registro o bien haber funcionado como asociación política nacional con un año de antigüedad.⁴⁶⁴

La tercera modificación más relevante de esta serie de reformas constitucionales y de la reglamentación secundaria es la que tuvo que ver con el establecimiento de la representación proporcional para la elección de los diputados federales, sistema que conviviría desde ese entonces y hasta nuestro presente con un sistema de elección mayoritario.

Para la consecución de lo anterior se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, un cambio —este sí— que representaba una remoción estructural, un punto y aparte en materia de representación política, pues como lo hemos evidenciado en capítulos anteriores desde la Constitución de 1824 se había establecido una sobrerrepresentación en la elección de representantes populares, al no tomarse en cuenta o desechar el caudal de votos de las opciones que resultaban perdedoras en los distritos electorales. Wolndenberg, aclara la situación argumentando que:

⁴⁶³ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”, Edición para Kindle.

⁴⁶⁴ Artículo 32, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLV, Núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 4.

el método para la conformación de la llamada Cámara Baja siempre había sido la de dividir el territorio en circunscripciones (o distritos) y en cada uno de ellos elegir un representante. Esa fórmula conlleva de manera “natural” que la mayoría alcance una sobrerrepresentación en la Cámara y que las minorías se vean subrepresentadas. Y ello es así por el efecto acumulado que tiene el no ofrecer representación a los votos perdedores de cada distrito.⁴⁶⁵

La reforma electoral en este sentido iba a tratar de resolver dicha situación, de tal suerte que los cambios establecieron que la Cámara de Diputados elevara el número de curules hasta un máximo de 400. Estos asientos serían fijos a partir de este momento, pues en la reforma constitucional se creaban 300 distritos uninominales. Resulta interesante recordar que antes de la entrada en vigor de estas disposiciones, la existencia de los distritos estaba supeditada a criterios única y exclusivamente poblacionales y ahora, con las reformas, respondería a criterios poblacionales y geográficos, pues dichos distritos solo podían ser modificados cada 10 años en base al crecimiento poblacional registrado en el censo general de población, con la salvedad de que sólo el número de representados, así como la delimitación geográfica de cada distrito electoral, sería modificada, no así el número total de distritos que serían siempre de 300.⁴⁶⁶

De las 400 diputaciones establecidas por esta Ley

[...] 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Los primeros serían elegidos en 300 distritos (uno en cada uno) y los otros 100 en tres, cuatro o cinco listas “circunscripcionales”, que se repartirían con un criterio de

⁴⁶⁵ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”, Edición para Kindle.

⁴⁶⁶ Artículos 74,75 y 154, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLV, Núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, pp. 8-17.

representación proporcional; aquel partido que hubiese obtenido 60 escaños o más por la vía uninominal ya no participaría de ese reparto. En español eso quería decir que por lo menos 25% de los escaños en la Cámara de Diputados sería ocupado por los partidos opositores.⁴⁶⁷

Así pues, se establece un sistema electoral de representación proporcional con preponderante mayoritario que construye un sistema de partidos no conocido hasta entonces en la historia nacional y que abriría a México un incipiente camino hacia la construcción de un país en transición democrática, o sea, se dejan fundadas las bases en las cuales posteriormente, con las reformas de finales del siglo XX, se sustentará el desarrollo de las instituciones político-electorales que conocemos hasta hoy. En otras palabras, de aquí en adelante se cumple con una regla básica de las democracias, pues estas encuentran en el sistema de partidos la base sustancial de su actividad político-electoral. En México, el sistema de partidos que creó la reforma de 1977 se encontró con una estructura de control electoral que había venido perfeccionándose desde hacía décadas, pero también con la base para transitar de un institucionalismo autoritario a un institucionalismo democrático.⁴⁶⁸

V.4 Conclusiones

Lo primero que hay que notar, es que en el escenario internacional y con respecto a otros países que comenzaron procesos democratizadores en las mismas fechas que México, nuestro país experimentó un proceso de transición democrático atípico que tardó casi un cuarto de siglo en fructificar (1977-2000).

⁴⁶⁷ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”, Edición para Kindle.

⁴⁶⁸ HERNÁNDEZ SOTO, *Democracia y federalismo*, p. 51.

En términos esquemáticos, podemos considerar que nuestro análisis parte de considerar que con la reforma de 1946 tuvo lugar el establecimiento de una estructura autoritaria en el terreno del control electoral en México. Esta estructura comenzaría a flexibilizarse a partir de la reforma de 1977, de manera que el siguiente período de reformas —que tuvo lugar entre 1990 y 1996, con el final del control gubernamental sobre la integración y funcionamiento de la estructura electoral— daría lugar a un cambio, el cambio político que tantos autores pregonan y que, desde nuestro punto de vista, es un cambio enmarcado en un proceso que aún está por concluir.

Así pues podemos entender las reformas político-electorales de 1977 como el inicio de un cambio histórico —si bien incompleto e imperfecto— del sistema político, como una ventana de posibilidad para brindar nueva legitimidad al poder político emanado del voto ciudadano. Es decir, la legitimidad, de ahora en adelante, ya no emanaría de la supuesta continuidad histórica con la Revolución sino del voto. Lo cual, sin embargo, no iba a impedir que se siguieran utilizando métodos fraudulentos para ganar elecciones o que siguieran coexistiendo las prácticas electorales corporativas en el marco de legislaciones democráticas que legalmente las proscribían.

La reforma de 1977 es trascendente a nivel histórico porque es la que posibilita la posterior profundización de las siguientes reformas, porque la emergencia de nuevas fuerzas políticas condujo a que en los momentos cruciales del proceso de negociación de nuevas leyes en materia electoral surgiera el hecho inédito de no llegar a acuerdos entre las distintas fuerzas y que ello propiciara, según los ideales republicanos, federalistas y democráticos nunca cumplidos de la Constitución de 1917, el diálogo, la confrontación de ideas, la discusión, la persuasión y el acuerdo entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso.

Así, el hecho de que, con sus matices, el poder político surgiera del acto ciudadano de votar desplazó en forma definitiva las posibilidades de la violencia como sustituto de la política y de la participación, pero también las elecciones se convirtieron en un claro mecanismo de acceso al poder, ya fuera en el ámbito legislativo federal y local, o se tratase de ejecutivos locales o representaciones municipales.⁴⁶⁹ En la etapa más reciente de este proceso, en la que nos situamos hoy día, la reforma de 1977 fue la que brindó condiciones de posibilidad para que, en un futuro todavía lejano, las fuerzas otrora gobernantes se situasen por primera vez en el papel de oposición y viceversa.

⁴⁶⁹ GONZALEZ AYERDI, “El cambio político en México, p. 52.

CONCLUSIONES FINALES

La enorme importancia que de tres décadas a la fecha han cobrado las instituciones electorales revela un cambio significativo en la configuración de la política en México. Las instituciones electorales que a partir de 1946 han sido robustecidas con cada reforma electoral representan uno de los pilares más importantes sobre los que hoy día se sostiene la democracia electoral mexicana. Es un hecho que los estudios concernientes a la comprensión del sistema político mexicano están volteando irremediablemente sus miradas cada vez más hacia la dimensión electoral del fenómeno debido a la circunstancia arriba señalada.

Uno de los principales objetivos de este trabajo ha sido entender, a través de este relativamente nuevo campo de análisis, que el PRI se mantuvo en el gobierno no solamente a través de los mecanismos que ya conocemos y han sido profundamente analizados (corporativismo, coerción, cooptación, represión, el discurso que lo identificaba como heredero de la Revolución y la legitimidad no ganada en las urnas), sino que buena parte del aparato autoritario montado por el priismo se sustentó sobre el control de las instituciones encargadas de administrar y organizar los procesos electorales.

De este modo, a la luz de los datos que manejamos, a los cuales tratamos de darles una coherencia diacrónica, el trabajo analizó en términos generales el proceso a través del cual la instancia administrativa federal en materia electoral en México pasó de tener, en el ámbito de la implementación de su tarea, una estructura de carácter descentralizada a una centralizada.

En el texto queda plasmada la idea de que la Ley Electoral Federal de 1946 modificó el sistema electoral mexicano que había sido instituido desde la Constitución Federal de 1824. El cambio fundamental radicó en la cancelación de la dispersión de la autoridad

electoral que suponía el hecho de que su ejecución estuviera en manos de los gobiernos municipales por la creación de una institución de carácter federal (*ad hoc*) que centralizara, a partir de ese momento, la preparación, puesta en marcha y consecución de las elecciones en todos los niveles (municipal, estatal y federal). En este sentido, nos damos cuenta que hasta antes de esta Ley electoral de 1946 no existían reglas claras sobre el registro de partidos políticos, o de su estatuto jurídico, lo que provocó la existencia efímera de muchos partidos o que grupos políticos formados en torno de una figura fuerte se asumieran como tales, sin serlo realmente. La LEF de 1946 representó un afán modernizador de las instituciones políticas del país al cual le subyació, sin embargo, un proceso de contención de las fuerzas políticas de oposición, como demuestra la configuración del sistema de partidos que creó. En este sentido, entre 1946 y 1977 sólo tuvieron representación en el Congreso cuatro partidos (PRI, PAN, PP-PPS y PARM), con la marginal participación de partidos políticos formados para apoyar a un candidato a la presidencia y de las formaciones políticas locales. Hablamos de una suerte de modernización institucional pero no de una reforma política, pues esta solamente acotó el espacio legislativo a esas cuatro opciones partidistas e impidió el acceso de otras.

Sin embargo, para llevar a cabo el análisis de la consecución de la Ley de 1946 hubo que ampliar el objeto de estudio, pues la sola disección de las leyes en materia electoral nos brindaría únicamente una visión parcial del fenómeno porque el sistema electoral es uno de los eslabones que conforman la cadena que constituye el todo llamado sistema político mexicano. Y el sistema político mexicano era, para la segunda mitad de la década de los cuarenta, una amalgama de instituciones políticas, la mayoría de ellas señaladas por las leyes fundamentales del país pero otras tantas emanadas de la tradición. Por ejemplo, podemos decir que el sistema político mexicano, estaba fundamentado primeramente en la formulación

republicana y federal que se le da al país, por la división de poderes y por su estructura de representatividad legislativa. Entonces, hubo que analizar cómo es que esta estructura de representación era construida y así nos topamos con el problema de los métodos aplicados para alcanzar la representación política de los ciudadanos ante las cámaras legislativas. Por ello, también entró en juego el sistema por el cual las élites políticas elegían a sus líderes, es decir, el funcionamiento del sistema de partidos y la renovación de sus cuadros políticos.

Así, el sistema electoral se enmarca en el sistema de representación pues aquel es el fundamento jurídico a través del cual los votos se transforman en escaños. En México, dicho sistema está plasmado tanto en la Constitución, entendida como la base de la organización del poder público y el catálogo de derechos fundamentales de todas las personas que habitan en el territorio de un país, como en leyes secundarias. La LEF de 1946 vino a implementar un mayor control en la representación política pues la totalidad del sistema electoral quedó bajo control del Ejecutivo Federal. De aquí en adelante, volvemos a insistir, el potencial de todas las fuerzas políticas sería gestionado y encausado hacia una sola opción de participación política, quitándole con ello cierto margen de autonomía respecto del Estado a los jefes políticos o caudillos regionales. La Ley les sustrajo a estos últimos la capacidad de controlar las elecciones en sus áreas de influencia toda vez que la organización de las elecciones por parte de los municipios quedó circunscrita al gobierno federal. Como mencionan varios autores, hay una suerte de proceso en donde los municipios ven reflejado un carácter autónomo respecto de los gobiernos estatales y federal, autonomía que es legitimada por el marco legal que suponen los procesos electorales. Este es otro de los aspectos que tratamos en la tesis, es decir, el que evidencia uno de los intentos de los gobiernos de la posrevolución por la sujeción de las fuerzas políticas locales hacia la centralidad que supondrá el autoritarismo del régimen y su paulatino perfeccionamiento. Habrá que recordar que desde

la creación del PNR, en 1929, ésta había sido una tarea pretendida pero no alcanzada, prueba de ello fueron los desprendimientos de la familia revolucionaria protagonizados por Vasconcelos, Escobar, Almazán, Padilla y Henríquez, quienes se vieron beneficiados en términos de simpatizantes por la relativa autonomía de grupos políticos locales de derecha y de izquierda, como el sinarquismo, los remanentes del cardenismo y otros.

Así el régimen ideado por Ávila Camacho les jaló las riendas a los jefes políticos regionales para que sus aspiraciones políticas carecieran de autonomía respecto del Estado, implementando, si se quiere, una suerte de fascismo electoral en México: dentro del partido de Estado todo, fuera de él, nada. Las aspiraciones de poder político de estos actores fueron canalizadas a través del régimen electoral que se acababa de construir y todas aquellas expresiones políticas diferentes fueron consideradas reaccionarias o contrarrevolucionarias. Era una suerte de economía política en la cual se quería evitar el surgimientos de movimientos políticos disidentes y fuera de la órbita del partido de Estado, ahora las aspiraciones políticas de los caciques y sobre todo de los generales ex revolucionarios, que se sentían con el derecho y la autoridad moral de aspirar a la presidencia, tenían que pasar por el filtro que suponía el sistema electoral ideado para que existiera un partido preponderante. El debate sobre la repartición del poder y la presidencia de la república no existía en una arena de competición entre partidos políticos sino al interior del partido preponderante, en donde coexistían muchas corrientes de opinión dentro de las cuales el presidente llevaba la voz de mando.

Estas son básicamente las creaciones de la LEF de 1946. Sin embargo, aunque no quisimos dejar de lado otras interpretaciones y además tratamos de poner énfasis en el papel que la oposición —por insignificante que fuera— desempeñó en esta construcción institucional.

De manera paralela a lo explicado anteriormente, intentamos dejar bien clara la estructuración administrativa de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Un modelo de observancia electoral del cual, sin embargo, no pudimos rastrear su origen o fundamentación teórica y sólo se tienen referencias vagas de que este fue emulación de la autoridad electoral belga. Lo que quisimos poner de relieve con este análisis pormenorizado de los artículos de la Ley fue comparar el antes y el después, es decir, nunca una ley electoral había sido tan grande en términos de volumen y capitulado porque nunca antes se tuvo que describir a detalle la función que el menor de los funcionarios electorales tenía que realizar en los procesos electorales.

La figura del “funcionario electoral”, como un empleado público profesional de su actividad, quedó expresada en la estructuración jerárquica del Consejo General de la Comisión, dividido en comisionados por los poderes Ejecutivo, el secretario de Gobernación y otro más designado por el presidente; del Legislativo, un comisionado por cada Cámara; y dos más provenientes de los partidos políticos nacionales, como una novedad administrativa en 1946. Este orden se reproduce a niveles locales y distritales. Es esta configuración administrativa la que queríamos resaltar pues antes de esta ley de 1946 y de la creación de la CFVE el sistema era totalmente diferente ya que las autoridades electorales eran los municipios, una institución no especializada en administración electoral.

Empieza aquí a crearse en el imaginario político la noción de una institución encargada de la observancia electoral, una noción que hoy día nos resulta bastante familiar y digerible pero que para ese entonces representó una verdadera ruptura, una modernización institucional a tal grado significativa que, con la salvedad de la autonomía respecto del Ejecutivo, del manejo propio de su propio presupuesto, de su cualidad para calificar las elecciones a día de hoy, se sigue reproduciendo en la autoridad electoral actual, pues en el

INE, con sus respectivas delegaciones locales y distritales, institutos electorales locales y consejos electorales distritales, su órgano mayor de dirección sigue siendo un Consejo General.

Finalmente, resultó necesaria la disección de los aspectos más relevantes de la ley, es decir, la descripción del articulado del ordenamiento. Su análisis y conocimiento, a nuestro entender, sirvió para comprender algunos aspectos de las prácticas políticas del pasado y cómo éstas tuvieron una sustentación legal. En el conjunto del trabajo, se puede apreciar esa transformación que supuso el cambio de la descentralización a la federalización electoral.

A través del conocimiento de la evolución y los cambios en la legislación electoral, es decir, de las reformas al marco legal ya sea que hayan sido constitucionales, secundarias o terciarias, es que a nuestro entender podemos acercarnos de mejor manera a la comprensión de cómo se fue modificando la conformación de las mesas electorales, la designación de sus funcionarios, la representación de los partidos en ellas, el levantamiento del padrón electoral; cómo fueron cambiando las atribuciones de los funcionarios a la vez que se van creando nuevos para la expedición y entrega de la credencial de elector; cómo se crearon nuevos dispositivos de reclamación de los ciudadanos respecto de su ejercicio del voto, de sus derechos políticos; los reclamos, las causas de nulidad, la delimitación de los distritos electorales, la formación de las secciones dentro de ellos, la elaboración y formato de las papeletas en las que se había de emitir el voto, el procedimiento al cual se debían de sujetar los votantes a la hora de emitir el sufragio, el paso de la casilla abierta en donde se votaba con credencial en mano y en voz alta a una casilla moderna, con urna apartada de la mesa, en donde el elector decide en secreto a quien le da su voto, etcétera. Todo eso, entre cientos de pequeñas actitudes, métodos, acciones, modos de actuar, son los procedimientos que encontramos en las leyes y que, fuera de que alguna crónica de la época nos aclare el

momento mismo de la elección en una casilla determinada, nos ayudan a formarnos una idea, una fotografía mental, de las jornadas comiciales y de cómo fue su tránsito entre el antiguo y el nuevo régimen.

Como vimos a lo largo de los capítulos precedentes, muchos autores han interpretado las sucesivas reformas electorales del régimen autoritario posrevolucionario hasta 1977 como parte de los mecanismos a través de los cuales se coartó el proceso democratizador en México. Sin embargo, nuestro estudio permite afirmar que si bien dichas reformas constituyeron efectivamente mecanismos de control del régimen político priista, también respondieron en la mayoría de los casos a la necesidad de ir concediendo gradualmente mayores espacios de acción para opciones políticas diferentes del oficialismo.

Nuestro estudio permite observar la evolución de la configuración de dos importantes órganos de administración electoral: la propia institución *ad hoc* creada para organizar las elecciones (CFVE/CFE/IFE/INE) y la integración de las mesas directivas de casillas electorales. Con esta perspectiva entendemos que los mecanismos de contención de opciones diferentes del PRI y la retención del poder por un período tan largo se fraguó en el eslabón más débil de la cadena electoral, es decir, en el espacio reducido o acotado de acción que representa la casilla electoral, pues a pesar de que todas las leyes electorales previeron y permitieron la presencia de representantes/observadores de todas las opciones partidistas presentes en la competencia, el predominio del PRI en la representación a nivel nacional, la dispersión de la izquierda y la concentración de la derecha en el centro, occidente y norte del país, impidieron garantizar la presencia de controles ciudadano/partidistas en el cómputo de los votos y en la integración de las actas electorales.

Por otra parte, como se aprecia en el análisis de las instituciones electorales sobre todo a partir del tercer capítulo de este trabajo, encontramos que el predominio que

describimos arriba se extendía además a la integración de las autoridades encargadas de contar los votos. Tanto en las distintas comisiones federales como en sus subdivisiones a nivel local y distrital, según las distintas leyes que las sancionaron, debía estar representada la pluralidad política que se suponía existía en el país. Sin embargo, al no existir una efectiva separación entre el PRI y el gobierno, ese binomio siempre resultó estar sobrerrepresentado ante las autoridades electorales, toda vez que estas debían integrarse tanto por representantes del gobierno (el Secretario de Gobernación como figura principal), como por representantes del Legislativo (dos senadores y dos diputados dependiendo de la ley electoral), así como por la asistencia de los partidos políticos nacionales, en un principio solamente dos (el PRI y el segundo en importancia), luego tres y finalmente un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales. Es decir, en el análisis de las instituciones electorales que fueron establecidas en México entre 1946 y 1977 encontramos que su funcionamiento y decisiones estuvieron invariablemente bajo control del PRI, pues aunque sus organismos de dirección actuaban como órganos colegiados, solamente de un 15 a un 25 por ciento de sus integrantes no pertenecieron a dicho instituto político. Por lo tanto coincidimos con Prud'homme cuando dice que:

Durante los años electorales, no había una clara diferenciación entre las estructuras de la Comisión [CFE] y aquéllas de la Secretaría de Gobernación. El personal electoral a cargo de la organización de las elecciones se componía principalmente de empleados de la Secretaría de Gobernación descargados de sus tareas y deberes normales, miembros del Registro Electoral y personal de las Comisiones Electorales Locales. En términos de lealtades administrativas y políticas, aquéllos servidores públicos respondían ya fuera a la Secretaría de Gobernación o a los gobernadores estatales. En suma, la estructura electoral era totalmente dependiente del gobierno.⁴⁷⁰

⁴⁷⁰ PRUD'HOMME, "The Instituto Federal Electoral", p. 143.

En una visión más de conjunto sobre este trabajo, la conclusión más importante a la que llega el estudio es que la historia de la administración electoral en México tiene un antes y un después con la promulgación, el 7 de enero de 1946, de la Ley Electoral Federal (LEF) de ese año y con la reorganización del partido de Estado durante la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Será con posterioridad a 1946, cuando el régimen se vuelva realmente dominante en todos sentidos y su brazo político-electoral se haga hegemónico. Desde este punto de vista, no es vano sugerir entonces que las reformas electorales a lo largo de la historia de México más que obedecer a un sincero interés por democratizar el sistema político, respondieron más bien a sucesivos intentos para tratar de ir eliminando de forma continua y progresiva cualquier aspecto de *discrecionalidad* al alcance de los distintos actores con participación en la creación y diseño de las instituciones electorales, en otras palabras, obedecieron a un proceso dirigido a construir *confianza* entre todos los actores de la vida pública del país en torno a los procesos electorales.

Sin embargo, en el curso de nuestra investigación, sustentada tanto en fuentes de primera mano como en bibliografía especializada, nos dimos cuenta de que el período que va de 1946 a 1977, básicamente está ausente en la historiografía electoral. Es un período muy bien estudiado desde una perspectiva relativa a las relaciones internacionales, a la dimensión económica del período, pues más o menos coincide con el ascenso y caída del “milagro mexicano”, también desde el punto de vista de la historia política, que se ha interesado en el análisis de la consolidación del sistema político emanado de la Revolución, así como de las dinámicas de la emergencia de los movimientos sociales, pero poco conocido si nos referimos al estudio de las oposiciones políticas al régimen, y por supuesto, de los procesos y las instituciones electorales.

Nuestro trabajo pone de manifiesto que el estudio de las relaciones entre la legislación, las instituciones y los actores electorales es una herramienta básica y válida para comprender la estructura bajo la cual se fue gestando y construyendo un modelo de administración electoral *sui generis*, ahora representado por el recientemente reformado Instituto Nacional Electoral (INE), que prácticamente, en períodos electorales, se instituye en cuarto poder. En este sentido, resulta sorprendente que la mayoría de los estudios sobre la transición democrática en México hayan dejado de lado la relevancia de la reforma electoral de 1946 y comiencen a describir y analizar el fenómeno de la transición y de la apertura democrática en México a partir de 1968-1977. Lo cual desde nuestro punto de vista resulta erróneo al comenzar a analizar un régimen electoral no desde su origen legal e institucional sino desde ciertas coyunturas políticas que, aunque de enorme importancia, tuvieron más bien que ver con el despertar de una conciencia ciudadana moderna y democrática que con la elaboración y el análisis de la historia política de ciertas instituciones en nuestro país, en este caso las electorales.

Desde nuestra perspectiva, esta visión que ha predominado en las Ciencias Sociales es una visión coyuntural que deja de lado procesos históricos más amplios. De lo expuesto, creemos que es posible advertir como a lo largo del período estudiado tuvieron lugar una serie de pequeños pasos a través de los cuales se dio una transición hacia un modelo electoral sin precedentes en la historia de México, es decir, pasar de un sistema electoral sancionado por leyes e instituciones sin autoridad central hacia su contraparte, un sistema electoral centralizado.

En el análisis de este proceso descubrimos que la reforma electoral de 1946 respondió a variadas causas, no sólo —como lo pensábamos en un principio— al afán de controlar la administración electoral por parte del régimen autoritario posrevolucionario. El origen de

este proceso habría que buscarlo en las diferencias entre dos administraciones, la de Lázaro Cárdenas y la de Ávila Camacho, que entraron en clara contradicción una con la otra y en ese proceso se generaron tradiciones políticas e instituciones que perduraron por décadas. El ejemplo más claro es la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), depositaria de un entramado institucional que perdura hasta nuestros días reformado y reformulado bajo diferentes nombres a lo largo de la historia: Comisión Federal Electoral (CFE), Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Nacional Electoral (INE). Es decir, la federalización de la función electoral creó una estructura de administración electoral burocratizada, con oficinas distritales y locales, que funcionaban con una estructura de mando vertical y que tuvo como autoridad principal un Consejo General que fue presidido, hasta 1996, por el Secretario de Gobernación.

Ávila Camacho, al quererse desmarcar ideológicamente de Cárdenas, propuso una reforma electoral que respondió a muchos factores. Algunos que tenían que ver con circunstancias internacionales, como el nuevo marco de relaciones con Estados Unidos a raíz del ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría, pero otros que tenían que ver con la necesidad de recobrar los consensos sociales mediante una pequeña apertura hacia el pluralismo político, a través de lo que ahora sabemos fue sólo una fachada democratizadora.

En cuanto a la reconstitución del partido de Estado, dicha labor implicó retomar el control de las centrales obreras y campesinas, eliminar a los militares de la escena pública e incorporar en esa estructura a la sociedad trabajadora mexicana que no era ni campesina ni obrera: profesionistas, empresarios, etcétera. La emergencia de la clase media al interior del partido también provocó que para el final de la administración avilacamachista se generaran discusiones —en donde se escucharon tanto voces de derecha como de izquierda— y en

donde surgió el ambiente propicio para cambiar de tajo un sistema electoral que, a pesar de sus múltiples reformas, tenía 134 años de vigencia. En este proceso entraron en juego muchas fuerzas, y a pesar de que en un primer momento la propuesta de Ávila Camacho no convenció a muchos sectores dentro del partido, esta estructura institucional en cuanto a la organización electoral fue uno de los pilares que sustentaron el régimen autoritario priista en el poder hasta el inicio del siglo XXI.

Es importante hacer énfasis en la tendencia que los estudiosos de la historia política contemporánea han venido proponiendo desde la década de los setenta del siglo pasado. Pues a nuestro entender, dicha visión ha dejado marginados y sin una explicación adecuada a procesos de la dinámica legislativa que no imaginábamos que existieran durante las décadas de los cuarenta y cincuenta de la centuria pasada, en los cuales la oposición generó propuestas de reforma electoral.

Como hemos mencionado, la mayoría de los estudios en materia electoral, procesos políticos y transición a la democracia inician sus análisis identificando el contenido electoral de la Constitución de 1917 para posteriormente centrarse en las reformas político-electorales de López Portillo en 1977. Como si en esos sesenta años el país hubiese permanecido inmóvil. Dichos estudios casi no hacen referencia de la Ley de 1946, pese a su relevancia, apenas mencionan el proceso por el cual fue concebida durante la administración de Ávila Camacho, ni aluden a las críticas que suscitó o al proceso de aprobación en las Cámaras. Es decir, se abstienen de analizar el origen del sistema electoral que, en términos generales, nos sigue rigiendo hasta hoy.

De igual forma, la actividad legislativa que dio por resultado la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 —con sus respectivas reformas en 1954, 1963 y 1970— o la del 5 de enero de 1973, están ausente de dichos estudios. Desde nuestra perspectiva, el análisis

de tales procesos realizado en nuestra tesis —y esta es quizá su principal aportación— permite comprender de mejor manera una dinámica institucional básica del México contemporáneo, como es la construcción de leyes e instituciones electorales, que representa una dimensión de nuestra historia reciente que requiere mayor atención dentro de este renovado interés de las Ciencias Sociales y las Humanidades por los procesos políticos en torno al inicio del proceso de transición a la democracia en el México del siglo xx.

Finalmente, en este resumen sucinto de nuestra investigación en torno a las principales características revestidas por las instituciones electorales mexicanas a partir de 1946, nos parece preciso reiterar el hecho de que, a pesar de que fueron construidas e ideadas dentro de un régimen autoritario, es decir, creadas para eternizar en el poder una sola opción partidista, sin espacio para ninguna alternancia, sin estas instituciones, sin su infraestructura, sin los conocimientos acumulados gracias a las mismas, nuestro tránsito democrático hubiese sido más problemático y quizás nuestra experiencia se parecería más a la de otros países. Pues las instituciones y las leyes estaban ahí, habían sido constantemente reformuladas, ello hizo que no fuera necesario un nuevo pacto fundacional, ni que se elaborara una nueva Constitución. Y sólo la voluntad política de la élite, presionada por la oposición, mezclada con ciertos reclamos de la sociedad civil, unidos a otras circunstancias tanto nacionales como internacionales, pudieron volver letra viva lo que desde 1917 había sido letra muerta, que México, no obstante los serios problemas que hoy día enfrenta una democracia tan nueva como la nuestra, comenzara a funcionar como una república representativa, democrática y federal.

Solamente nos restaría mencionar que las reformas electorales, a pesar de que se piense que se diseñan y proyectan para solventar algún problema de la realidad nacional al interior mismo de este espacio, son también resultado de procesos político-económicos en el

orden internacional. Con esto queremos decir que, conforme la investigación histórica en torno al siglo xx en su dimensión electoral vaya avanzando, se hará necesario examinar el papel que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otros, tuvieron en el proceso democratizador mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, México, Editorial Planeta, 2015.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y MEYER, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 2010.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (Coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto (Compiladores), *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca, Colección “Biblioteca de América”, no. 43, 2009.
- ALONSO SÁNCHEZ, Jorge, “EL sexenio de Manuel Ávila Camacho: una mirada desde la oposición conservadora e izquierdistas”, *Historia del presente*, Número 22, Segunda época, Madrid, 2013, Eneida, pp. 9-23.
- ANNINO, Antonio (Coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, Antonio Annino (Coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 177-226.
- _____, “Introducción”, Antonio Annino (Coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 7-18.

_____, “La ruralización de lo político”, Antonio Annino (Coordinador), *La revolución novohispana, 1808-1821*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 384-464.

ARREOLA AYALA, Álvaro, *La Ley Electoral de 1911. Un instrumento revolucionario*, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Bibliográficas - UNAM, 2012.

ARRIOLA, Carlos, “El Partido Acción Nacional (origen y circunstancia)”, *Foro Internacional*, número 62, México, El Colegio de México, A. C., 1971, pp. 233-251.

ARROYO, Israel, “Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857”, José Antonio Aguilar Rivera (Coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 55-94.

Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

ÁVILA, Alfredo y SALMERÓN, Alicia (Coordinadores), *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, IIH - UNAM, 2012.

AZIZ NASSIF, Alberto, *El Estado mexicano y la CTM*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) - Ediciones de la Casa Chata, 1989.

_____, “Los partidos políticos en México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 3, diciembre, 1994, pp. 165-187. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500309>> ISSN 0188-7653 [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014].

-
- _____ e ISUNZA VERA, Alberto, “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, *Foro Internacional*, volumen XLVII, octubre-diciembre, 2007, número 4, pp. 740-784.
- BAÑOS MARTÍNEZ, Marco Antonio y Celia Palacios Mora, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales, 1977-2010”, *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 84, México, 2004, pp. 81-95.
- BOLIVAR MEZA, Rosendo, “La mesa redonda de los marxistas mexicanos: el Partido Popular y el Partido Popular Socialista”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, volumen XVI, México, 1993, Instituto de Investigaciones Históricas - Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 193-213.
- BRAVO MENA, Luis Felipe, *Acción Nacional ayer y hoy: una esencia en busca de futuro*, México, Grijalbo, 2014.
- BRAVO REGIDOR, Carlos, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, José Antonio Aguilar Rivera (Coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 257-281.
- CALDERÓN MÓLGORA, Marco A., ASSIES, Willem y SALMAN, Ton (Editores), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral Michoacán, 2002.
- CARMAGNANI, Marcello y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, Hilda Sabato (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México A. C., Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 371-404.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, decimoctava edición, 2004.

CASTAÑEDA, Fernando, CUÉLLAR, Angélica y KURI, Edith (Coordinadores), *La crisis de las instituciones políticas mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., 1996.

_____, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1996.

CAZORLA PÉREZ, José, “Transiciones y cambio político”, en DEL ÁGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Trotta, 4ª edición, 2005.

COLOM GONZÁLEZ, Francisco (Editor), *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, Madrid, Iberoamericana, Vervuert, II vls., 2005.

COLOMER, Josep M., *Instituciones políticas*, Barcelona, España, Ariel, 2001.

CONNAUGHTON, Brian F. (Coordinador), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX*, México, UAM-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (Compiladores), *Derecho electoral comparado*, Madrid, España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2012.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 4ª edición, 1998.

CRAIG, Ann L. y CORNELIUS, Wayne A., “Houses Divided. Parties and Political Reform in Mexico”, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (Editors), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995, pp. 249-297.

DÍAZ LIMÓN, José, *El cambio político en México a través de sus instituciones y procesos electorales 1810-2010*, México, Comisión Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de Puebla, Escuela Libre de Derecho de Puebla, 2010.

Documentos Constitucionales Históricos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

DURAND PONTE, Víctor Manuel, *La transición a la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía*, México, Siglo XXI Editores - Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1994.

DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia (Coordinadora), *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998.

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Temas selectos del derecho electoral*, Chihuahua, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2005.

FAVELA GAVIA, Diana Margarita, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad 1946-1997*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Plaza y Valdés, 2006.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, España, Ediciones ICAI, 2ª edición, 1981.

_____, (Editor), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, España, Dykinson, 2003.

_____, “España e Iberoamérica: una recíproca permeabilidad constitucional”, Francisco Fernández Segado (Coordinador), *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*, Madrid, España, Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 13-28.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, “La Constitución Española de 1978. Los derechos fundamentales”, Andrés de Blas Guerrero, Faustino Fernández-Miranda Alonso, Jesús de Andrés Sanz, María Sánchez-Roca Ruiz, *Sistema político español*, Madrid, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2010, pp. 87-209.

FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, 1996.

GARCÍA MONTAÑO, Jorge, *El malestar de la democracia en México. Elecciones, cultura política, instituciones y nuevo autoritarismo*, México, Plaza y Valdés, 2004.

GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP, Siglo XXI Editores, Col. Cien de México, 1986.

_____, “El PRI o la democracia imposible”, Jorge Alonso y Sergio Sánchez Díaz (Coordinadores), *Democracia emergente y partidos políticos*, tomo I, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata No. 180, 1990, pp. 39-72.

GONZALEZ AYERDI, Francisco, “El cambio político en México”, Arturo Valenzuela, Francisco González Ayerdi, Francisco Valdés Ugalde, John Bailey y Jorge Buendía Laredo, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003, pp. 30-60.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Serie Popular Era, 5ª edición, 1972.

_____, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ediciones Era, 1981.

_____ (Coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana*, t. XV, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México A.C., 1981.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *La reforma política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, 1982.

GUERRA, François-Xavier, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, Hilda Sabato (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México A. C., Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 33-61.

HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, “Los sistemas electorales”, en DEL ÁGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Trotta, 4ª edición, 2005.

HERNÁNDEZ SOTO, Humberto, *Democracia y federalismo: la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*, Mexicali, Baja California, UABC, Porrúa, 2008.

HOBBSBAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica, 2000.

HUERTA OCHOA, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (Coordinadores), *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de derecho administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 131-156.

IRUROZQUI VALENCIANO, Marta, “Sobre leyes y transgresiones: reformas electorales en Bolivia, 1826-1952”, Carlos Malamud (Coordinador), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas - El Colegio de México A. C., FCE, 2000, pp. 262-291.

_____ (Editora), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2005.

JIMÉNEZ BADILLO, Margarita (Coordinadora), *Comportamiento electoral y parlamentario en México y España. Una experiencia estadual*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

JOSÉ VALENZUELA, Georgette, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, Instituto de Investigaciones Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 1997.

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

_____, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia mexicana*, volumen LXIII, número I (249), México, El Colegio de México A. C., Julio-septiembre 2013, pp. 251-358.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (Editors), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995.

MALAMUD, Carlos, *América Latina, siglo xx: la búsqueda de la democracia*, Madrid, España, Síntesis, 1992.

_____, (Editor), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Madrid, España, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Volumen I, 1995.

_____, (Coordinador), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas - El Colegio de México A. C., FCE, 2000.

MARÍN ARCE, José María, “La Ley Electoral de 1907 y las elecciones en España durante la crisis de la Restauración (1910-1923)”, *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas - El Colegio de México A. C., FCE, 2000, pp. 62-86.

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel (Editores), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.

MARTÍNEZ RUANO, Pedro, *Antecedentes históricos de la administración electoral*, Almería, España, Editorial Universidad de Almería, 2008.

_____, “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Montevideo, Año XVII, 2011, pp. 449-460.

MEDINA PEÑA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

_____, *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México A. C., 1978.

_____, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da Edición, 2007.

_____ (Coordinador), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, FCE, IFE, 2010.

MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____, “La formación del Estado nacional mexicano. Pasado colonial, ideas liberales y gobiernos locales”, Francisco Colom González (Editor), *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, Madrid, España, Iberoamericana, Vervuert, II vls., 2005, pp. 333-350.

MEYER, Jean, “El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral”, Luis Medina Peña (Coordinador), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA-Dirección General de Publicaciones, FCE, IFE, 2010, pp. 115-137.

MEYER, Lorenzo y REYNA, José Luis (Coordinadores), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

_____, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992.

_____, "La institucionalización del nuevo régimen", *Historia general de México*, obra preparada por el Centro de Estudios Históricos, versión 2000, México, El Colegio de México, A. C., 8ª reimpresión, 2007.

MIDDLEBROOK, Kevin J., “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México”, Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, tomo 2, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1980, pp. 188-222.

MURILO DE CARVALHO, José, *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México A. C., Fondo de Cultura Económica, 1995.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, tomo 2, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1980.

OCAMPO ALCÁNTAR, Rigoberto, Cruz Revueltas, Juan Cristóbal y Mejía López, Juan Alfonso, *La representación política. Perspectivas*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Publicaciones Cruz O., S. A., 2010.

OÑATE, Pablo, “Los partidos políticos”, Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, España, Editorial Trotta, 4ª edición, 2005, pp. 251-270.

Ordenamientos electorales, México, Tribunal Federal Electoral, 1994.

OROZCO PIMENTEL, Mauricio, *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, México, Editorial Porrúa, 2004.

PAOLI BOLIO, Francisco José, “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, Pablo González Casanova (Coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 166-217.

PATÍÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1996.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *et. al.*, (Compiladores), *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Senado de la República LX Legislatura, UNAM - FCPyS, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

POSADA CARBÓ, Eduardo, “Introduction”, Eduardo Posada Carbó (Editor), *Elections before democracy: the history of elections in Europe and Latin America*, Londres, Inglaterra, Macmillan Press LTD, Institute of Latin America Studies – University of London, 1996, pp. 1-16.

PRUD'HOMME, Jean-Francois, "The Instituto Federal Electoral: building an impartial electoral authority", Mónica Serrano (Editora), *Governing Mexico. Political Parties and Elections*, London, University of London, 1998.

QUIROGA, Hugo, "Las transformaciones políticas en la democracia", Ramón Soria y Gloria Trocello (Coordinadores), *Calidad Democrática e Instituciones Políticas*, Sevilla, España, Aconcagua Libros, 2011, pp. 13-37.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, UNAM - PNUD, 2012.

RANGEL HERNÁNDEZ, Lucio, *El virus rojo de la revolución. La guerrilla en México. El caso de la Liga Comunista 23 de Septiembre, 1973-1981*, Morelia, Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo - Sindicato de Profesores de la Universidad Michoacana, 2013.

Reforma política: gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, vols. 1-10, México, Comisión Federal Electoral, 1977.

RÍOS VEGA, Luis Efrén (Editor), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *Los partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – DGDC – Departamento de Humanidades, 1975.

_____ y SIRVENT, Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005.

RODRÍGUEZ BLANCO, Victoria, "El régimen electoral de la Constitución de Cádiz; la elección de Diputados a Cortes", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de*

Elche, Elche, España, Universidad Miguel Hernández, Volumen I, Número especial, Julio de 2009, pp. 169-182.

ROSALES RODRÍGUEZ, Marcelino y ALFÉREZ CASTRO, Liliana, “España”, Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena (Compiladores), *Derecho electoral comparado*, Madrid, España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2012, pp. 227-256.

SABATO, Hilda (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México A. C., Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.

_____, “Introducción”, Hilda Sabato (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México A. C., Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 11-29.

SALMERÓN, Alicia, “Las elecciones federales de 1904 y los límites de un régimen electoral”, José Antonio Aguilar Rivera (Coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 308-352.

SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, “La normalización de las relaciones entre España y México durante el Porfiriato (1876-1910)”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México A. C., XLVIII: 4, 1999, pp. 731-766.

_____, “La construcción de un nuevo discurso exterior y la normalización de las relaciones de México con el mundo, 1940-1946”, *Historia del presente*, Número 22, Segunda época, Madrid, 2013, Eneida, pp. 25-40.

- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Desarrollo Electoral Mexicano*, México, Instituto Federal Electoral, Serie Formación y Desarrollo, 1995.
- SERVÍN, Alicia, *La oposición política. Otra cara del siglo XX mexicano*, México, CIDE - FCE, 2006.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Editorial Porrúa, 15ª edición, 1989.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “La autonomía local y municipal en México y España”, Francisco Fernández Segado (Coordinador), *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*, Madrid, España, Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 557-584.
- VALENZUELA, Arturo, GONZÁLEZ AYERDI, Francisco, VALDÉS UGALDE, Francisco, BAILEY, John y BUENDÍA LAREDO, Jorge, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003.
- VALENZUELA, J. Samuel, “La Ley Electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno”, Carlos Malamud (Coordinador), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas - El Colegio de México A. C., FCE, 2000, pp. 130-161.
- VIVERO ÁVILA, Igor (Coordinador), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias

Políticas y Sociales - Instituto de Administración Pública - Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

WARREN, Richard A., “Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica”, José Antonio Aguilar Rivera (Coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 27-54.

WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.

_____, “El estatuto legal de los partidos políticos”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

_____, SALAZAR, Pedro y BECERRA, Ricardo, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

_____, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México A. C., 2012.

ZOVATTO, Daniel, “La reforma político-electoral en América Latina, 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos”, Igor Vivero Ávila (Coordinador), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Instituto de Administración Pública – Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 41-78.

Documentos

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Redacción original de 1917)

Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLI, Núm. 38, México, 22 de abril de 1977.

Decreto de Reformas y Adiciones a los artículo 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLVIII, Núm. 45, México, 22 de junio de 1963.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II.- Periodo ordinario I Legislatura. Tomo II-Número 47. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1977.

_____, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

_____, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 24. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1945.

_____, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 25. Sesión efectuada el día 20 de diciembre de 1945.

_____, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I-Número 26. Sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1945.

_____, Año III.- Periodo ordinario XL
Legislatura. Tomo I-Número 28. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1948.

_____, Año III.- Periodo ordinario XL
Legislatura. Tomo I-Número 34. Sesión efectuada el día 17 de diciembre de 1948.

_____, Año III.- Periodo ordinario XL
Legislatura. Tomo I-Número 37. Sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1948.

_____, Año III.- Periodo Comisión
Permanente XL Legislatura. Tomo I-Número 46. Sesión efectuada el día 3 de enero
de 1949.

_____, Año III.- Periodo ordinario XL
Legislatura. Tomo I-Número 47. Sesión efectuada el día 10 de enero de 1949.

_____, Año III.- Periodo extraordinario
XL Legislatura. Tomo II-Número 12. Sesión efectuada el día 2 de febrero de 1949.

_____, Año III.- Periodo ordinario XLI
Legislatura. Tomo I-Número 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

_____, Año III.- Periodo ordinario XLI
Legislatura. Tomo I-Número 13. Sesión efectuada el día 23 de octubre de 1951.

_____, Año III.- Periodo ordinario XLI
Legislatura. Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

_____, Año III.- Periodo ordinario XLI
Legislatura. Tomo I-Número 20. Sesión efectuada el día 22 de noviembre de 1951.

, Año III.- Periodo ordinario XLI
Legislatura. Tomo I-Número 22. Sesión efectuada el día 27 de noviembre de 1951.

Diario Oficial, Tomo v, 4ª época, Lunes 5 de febrero de 1917.

Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente, Artículo Único, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCLXI, Núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCXLV, Núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977.

Ley Federal Electoral (1946), en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLIV, Núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946.

Ley Federal Electoral (1951), en *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, Tomo CLXXXIX, Núm. 28, México, martes 4 de diciembre de 1951.

Ley Federal Electoral de 1973, en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXVI, Núm. 4, México, 5 de enero de 1973.

Ley Orgánica Electoral del 12 febrero de 1857

Internet

Cámara de Diputados, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política: Órgano Plural de Gobierno, fecha de consulta: 13 de febrero de 2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont1/p-28.htm>

Diccionario Electoral, INEP, <http://diccionario.inep.org/M/MAYORIA-SIMPLE.html>, fecha de consulta: 27-08-2012.

<http://www.ine.mx>

<http://www.jornada.unam.mx/2006/09/15/index.php?section=politica&article=017n1pol>

PALACIOS ALCOCER, Mariano, “El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento”, *Biblioteca Jurídica Virtual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, pp. 145-157, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/151/dtr/dtr8.pdf>

ROMERO GUTIÉRREZ, Javier, “El obrero iba al paraíso”, *Nexos*, México, marzo, 1996, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=7774> [Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2014].