

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA REFORMA POLITICA:
ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE
ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES

Tesis para optar por el grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales

VINDIA ESPINOZA STRANSKY

MEXICO D.F.

1978

AGRADECIMIENTOS:

A El Colegio de México por haberme permitido realizar en esa institución mis estudios de licenciatura.

A mi asesor Lic. Luis Medina por su orientación a lo largo de la elaboración de esta tesis.

Al maestro Francisco Paoli y al Dr. Rafael Segovia por sus valiosos consejos.

A Silvia y Guillermina por su solidaridad en los últimos momentos difíciles.

A todos aquellos compañeros que de una u otra forma tuvieron que ver en la elaboración de esta tesis.

A Tarka, por su inapreciable compañía.

DEDICATORIA:

A mis compañeros
el Kus y la Tarka

I N D I C E G E N E R A L

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAP. I. MARCO CONCEPTUAL	5
1. Objetivo de las elecciones	7
2. Electores y candidatos	10
3. Fórmulas electorales	13
4. Autoridades y justicia electorales .	21
CAP. II. EL SISTEMA ELECTORAL Y EL PROCESO POLITICO (1917-1976).	26
1. Proceso político de 1929 a 1946 . .	26
2. Evolución de la legislación elec- toral de 1917 a 1946	43
3. Legislación y proceso político- electoral de 1946 a 1976	55
CAP. III. LA REFORMA POLITICO-ELECTORAL (1977-1978).	75
1. Antecedentes inmediatos	75
2. Anuncio de reforma política	79
3. Actores del proceso electoral . . .	84
4. Autoridades electorales	103
5. Fórmulas electorales	120
6. Calificación de las elecciones y contencioso electoral	137
CONCLUSIONES	140
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

En diciembre de 1976, fecha en que llega a la presidencia José López Portillo, el país se encuentra atravesando por una muy grave crisis económica, política y social. En un intento por recuperar las riendas del país, como única alternativa para el mantenimiento de la paz social, y como garantía para la continuación del Estado mexicano, el nuevo gobierno plantea dos políticas aparentemente antagónicas, pero complementarias en el fondo: en lo económico, "alianza para la producción" que no es otra cosa que tregua económica frente a los sectores populares y un acuerdo con los grupos empresariales, cuyos rasgos más generales se resumen en reducción de la participación política del Estado en la economía y congelación de salarios; en lo político se anuncia una "reforma política".

El objetivo de esta tesis es analizar un aspecto de esa reforma política planteada por el gobierno de López Portillo: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Para ello tendremos que hacer referencia a los aspectos más relevantes del momento histórico en que se encuentra el país, pero sin pretender profundizar demasiado en ellos. Buscamos simplemente analizar la nueva ley electoral desde una perspectiva histórica y con un marco conceptual muy sencillo, dejando sentadas algunas de sus posibles implicaciones para el futuro inmediato.

Existen dos maneras de abordar el estudio de las legislaciones, ya sea desde su dinámica interna o en relación a los procesos políticos y sociales en torno a los cuales surgen dichas legislaciones. Nosotros nos hemos propuesto el segundo enfoque, a pesar de que hemos dejado de lado partes importantes del estudio, como serían los partidos políticos que existen en México actualmente o la relación de fuerzas entre diferentes sectores de la sociedad. Como el proceso

político no ha concluido, y dado que aún no se han regulado ningunas elecciones con la nueva ley electoral, el estudio completo de todo este fenómeno puede ser dejado para futuras investigaciones. Por ahora, como hemos dicho, nos limitaremos al estudio, análisis y evaluación de la nueva ley electoral.

La hipótesis general de trabajo que hemos utilizado puede sintetizarse así: la reforma política, traducida hasta ahora en una simple reforma electoral, busca reorganizar a los partidos de oposición al Estado con el fin de legitimar el sistema político mexicano y de abrir los cauces legales para la manifestación organizada y controlada de la disidencia. Asimismo, nos hemos basado en pequeñas hipótesis para cada momento histórico así como para diferentes aspectos del tema analizado, que se encontrarán a lo largo del trabajo. Queremos, sin embargo, resaltar las líneas generales de pensamiento sobre las que hemos trabajado.

A nuestro modo de ver, el interés en el estudio de la legislación electoral no radica en que ésta haya determinado la elección de los gobernantes. Pero, aunque no haya sido así, el estudio de la legislación electoral resulta de todas formas necesario pues la política es resultado del juego de las diferentes fuerzas, unas con más peso que otras, y de la manera en que estas se contrabalancean. Así, los cambios políticos son resultado de esa correlación de fuerzas y no tanto de la voluntad de los personajes del momento, aunque estos tengan cierto peso. Un rasgo que distingue a toda la legislación mexicana, no sólo a la electoral, es su creciente complejidad conforme se ha ido transformando a lo largo del tiempo. La mayor complejidad responde a una realidad cada vez más variada y rica de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, aunque es fundamentalmente

consecuencia de la participación política de los ciudadanos. Es decir, la legislación electoral mexicana responde a las exigencias de la sociedad y no es gratuita, a priori, para después propiciar el desarrollo y la participación política de la ciudadanía.

Por otra parte, la creciente complejidad se ha visto traducida en un creciente control estatal sobre las manifestaciones políticas independientes. Esto tiene explicación en el proceso histórico del sistema político mexicano, que tiende hacia la centralización de los procesos político-electorales, y hacia la reducción de la participación partidaria con el fin de limitar las opciones al mínimo necesario para garantizar la imagen democrática pero sin amenazar la estabilidad.

Si bien en términos generales estos pueden ser los rasgos de todo el proceso político-electoral mexicano posterior a la etapa armada de la Revolución, ésta se puede dividir en dos grandes periodos.

El primero comprende los años de 1917 a 1946 y se caracteriza por la enorme descentralización de los procesos electorales que se traducían en gran inestabilidad electoral, violencia, desorden, y desprendimientos de los propios miembros de la familia revolucionaria; el segundo periodo va de 1946 a la fecha y resulta ser un proceso que tiende hacia la federalización del proceso político-electoral; esto es visto como la única vía para garantizar el juego electoral, que a su vez, tendía a circunscribirse a un esquema partidario lo más reducido posible, para frenar las amenazas de nueva inestabilidad. Para 1973 el proceso de federalización estaba prácticamente completado y en 1977, ante una nueva coyuntura, se abre el sistema a la participación política de una izquierda organizada y legitimada desde el propio gobierno.

Para no adelantarnos al análisis de todo este proceso señalaremos por último que todas las leyes electorales desde la de 1946 han tenido por objeto promover y fortalecer un tipo de actividad electoral enmarcada dentro de partidos políticos "viabiles". Así, las leyes electorales mexicanas, por medio del registro, buscan colocar en la oposición sólo a organizaciones políticas reconocidas para asegurar al partido oficial una oposición permanente, estable y controlada, evitando el surgimiento de movimientos electorales coyunturales o que pudieran poner en duda la arrolladora victoria de los candidatos del partido oficial. Por consiguiente, ninguna organización política independiente ha podido registrarse y participar en elecciones, lo cual ha hecho más apremiante todavía la necesidad de participación de nuevas fuerzas políticas en 1978.

Para realizar este trabajo nos basamos en fuentes primarias y secundarias como puede apreciarse en la bibliografía. Entre las fuentes primarias cabe destacar el texto de la ley y las reformas a diecisiete artículos constitucionales aparecidos en la gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. De esta gaceta informativa también utilizamos las intervenciones en las audiencias públicas de la Comisión Federal Electoral. Aunque quizás no lo ve apreciarse en la tesis emprendimos un largo y detallado proceso de recopilación de información de los diarios y principales revistas de la capital. Finalmente, tuvimos acceso a muchísima y muy valiosa información de fuentes primarias, principalmente diarios, proporcionada por el Profesor Luis Medina, sobre la etapa político-electoral de 1940 a 1946 aproximadamente.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

En Europa Occidental, desde el momento en que los gobiernos fueron considerados por el conjunto de la población como los únicos legítimos, fue necesario encontrar los mecanismos que permitieran a los gobernados participar en la toma de decisiones políticas. En este sentido, el estudio de los sistemas electorales conlleva dos problemas paralelos: en el plano técnico, se trata fundamentalmente de encontrar las fórmulas para representar a los gobernados en el seno de los órganos del Estado; en el plano político, los sistemas electorales cobran singular importancia en la legitimación de los gobernantes.

Los regímenes políticos occidentales del pasado en los que los gobernantes no necesitaban legitimarse por mecanismos electivos sino que eran aceptados como representantes del derecho y la voluntad divina han quedado atrás. Desde hace varios siglos, la Iglesia ha dejado de ser fundamental en la designación de los soberanos, y ha sido el pueblo elector el que la ha reemplazado. Se ha dado paso a los regímenes políticos modernos, basados en los derechos del hombre y en las libertades individuales, que surgen de la legitimidad democrática y del sufragio. Es decir, se llega a aceptar que ahí donde no hay elecciones no hay libertad. Esta era la situación del mundo político occidental desde siglo XIX y principios del XX.

A partir de entonces los sistemas electorales empezaron a jugar un papel capital en el pensamiento político, pues según la mecánica que adoptaran se lograba favorecer a tal o cual categoría social, a tal o cual tendencia de opinión y a tal o cual forma de gobierno. En el centro de los debates po

líticos se encontraba el problema de la igualdad en la representación pues la pluralidad de las opiniones e intereses debía estar asegurada. Así, el sistema electoral que garantizara la pluralidad de opiniones sería el único que garantizaría la libertad ciudadana. Sin embargo, esta concepción inherente a la forma liberal del Estado, no puede aplicarse más que allí donde existe realmente una competencia política entre las diferentes tendencias.

Las reglas que conforman en su conjunto lo que se conoce como el proceso electoral varían en el espacio y en el tiempo pues son reflejo de la naturaleza de los regímenes que las aplican, de la tradición y de las circunstancias político-sociales de cada país. En términos generales podemos definir a las elecciones como procedimientos institucionalizados a través de los cuales todos o una parte de los miembros reconocidos de una organización designan a sus representantes. Las elecciones pueden tener lugar en cualquier tipo de organización, pero en nuestro análisis nos referiremos a la elección de gobernantes, fundamentalmente del Poder Legislativo en unidades territoriales definidas por un Estado-nación.

Siguiendo a Stein Rokkan¹⁾ podemos dividir el desarrollo occidental hacia la democracia electoral igualitaria en cinco etapas:

- 1) la fase prerrevolucionaria, en donde sólo cierto número de personas con cualidades particulares podían participar en los procesos electorales, por ejemplo, la nobleza o el clero;
- 2) la fase posterior a las revoluciones francesa y americana, en la que las reglas del juego se generalizan un poco más; en esta fase opera sobre todo el régime censitaire --sobre una base de propiedad o un impuesto--, y se acompaña a menudo de intentos por alcanzar una igualdad en la influencia o peso del voto;
- 3) la fase del sufragio masivo, que en esta primera etapa se extendió muchísimo, aunque las desigualdades en cuanto a

la influencia personal o peso del voto persistían;

4) en la siguiente fase, la del sufragio masculino, se abo-
lieron todos los criterios sociales y económicos para los hom-
bres que tuvieran más de cierta edad; no obstante, seguían -
existiendo diferencias importantes en el peso del voto, aunque
formalmente estuvieran prohibidas;

5) por último, la fase actual, que se caracteriza por una -
democratización continua, ya que se ha ido dando pasos hacia
la maximización del sufragio universal e igualdad de derechos
ciudadanos; se ha extendido el voto a las mujeres, reducido -
la edad mínima para votar y flexibilizado los criterios de -
tiempo de residencia en un determinado distrito para votar y
ser votado.

Sin intentar un análisis exhaustivo del tema, señalare-
mos los aspectos principales de las reglas electorales más im-
portantes en todo proceso electoral. Esto nos ayudará para -
definir conceptos y sistematizar dudas, para poder evaluar el
nuevo sistema electoral mexicano.

1.- Objetivo de las elecciones

Parece no existir duda sobre la convicción de que la cla-
ve de la verdadera democracia es que todos los individuos que
integran una comunidad puedan expresarse en igualdad de condi-
ciones. Esta situación, sin embargo, no deja de ser un ideal.
Ante la imposibilidad de llevar a la práctica la democracia -
perfecta, se han ideado sistemas de democracia representativa,
que se basan en la existencia de asambleas o parlamentos cuyos
integrantes se reclutan por medio de elecciones. Para que es-
tas elecciones sean significativas tienen que haberse basado
en un mínimo de elementos que garanticen su autenticidad y li-
bertad. En otras palabras, la delegación de derechos a un -
grupo de representantes es absolutamente necesaria, pero esto
no implica que no se establezca una base democrática lo más -
amplia posible para constituir a esa élite gobernante.

La autenticidad y la libertad de las elecciones se refiere a que el elector haya podido expresar su voluntad sin constricción alguno y que los resultados que sean proclamados estén de acuerdo a la voluntad de los electores. Sin embargo, libertad y autenticidad electorales no son nociones absolutas, sino cuestiones de grado. Así, la clave del problema está en determinar en qué punto de la escala puede afirmarse que se ha alcanzado la "libertad", la "autenticidad" o la "justicia". A esto se agregaría otra dificultad, la de determinar en qué consiste la escala de valores²⁾.

A pesar del carácter ideal de las elecciones libres podemos señalar algunas de las condiciones necesarias para que éstas pudieran tener lugar³⁾: 1) la existencia de un poder judicial independiente que interprete la ley y el proceso electorales y cuya resolución sea obligatoria; 2) la existencia de una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las elecciones; 3) la existencia de un sistema maduro de partidos políticos con una organización tal que permita un progreso político, una tradición y una candidatura propios; 4) la aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas del juego generales que limitan la lucha por el poder y la convicción de que si no son respetadas, desaparecerá el juego mismo y el sistema.

Las vías para que los ciudadanos aseguren su representatividad en el gobierno pueden agruparse básicamente en tres⁴⁾: 1) la acción directa de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno, mediante iniciativa popular, referendun⁹, plebiscito; 2) la descentralización vertical del gobierno en tres poderes separados; en éste caso las elecciones serían el instrumento para que el pueblo se acercara lo más posible al ideal de su autogobierno, aunque en casi todos los sistemas se elige sólo a los poderes Legislativo y Ejecutivo; y 3) la descentralización horizontal o territorial del gobierno, para favorecer las oportunidades de participación de los electores eligiendo a los sectores de los diferentes escalones territoria-

les: el federal, el estatal y el municipal.

En México estamos frente a un sistema presidencialista y centralizado, aunque formalmente se trate de un Estado Federal, con división de poderes, y en el que el legislativo se divide en dos Cámaras, cuyos integrantes son elegidos por sufragio universal. Si bien el sistema presidencial se basa en la separación de los tres poderes, en México el Ejecutivo es notoriamente más fuerte que los otros dos, de suerte que el Legislativo y el Judicial cumplen funciones casi meramente legitimadoras. El hecho de que se trate de un sistema bicameral también tiene poca importancia en la práctica, dada la fuerza y supremacía del Ejecutivo y dada la centralización real de poder. Así, se podría decir que la Cámara de Senadores cumple también con una función casi meramente legitimadora del sistema federal. En otros países los representantes de los Estados han tenido una función moderadora frente a la radicalidad de la Cámara de Diputados⁵⁾. En México esto no ha sido necesario porque la Cámara baja no es lo radical que fuera de esperarse, dada la hegemonía presidencial y el partido dominante⁶⁾. Con las modificaciones introducidas en la Constitución y en la legislación electoral en el presente régimen, quizás la Cámara de Diputados conforme un poco más de oposición que antes, y entonces quizás el Senado pueda cumplir con su función moderadora de los "excesos" de los diputados.

En síntesis, se podrá hablar de un sistema electoral más democrático mientras más se acerque a los ideales de libertad, autenticidad y justicia electorales; en la manifestación ciudadana de sus intereses. La opinión que se exprese en voz de los representantes tenderá a acercarse lo más posible a la de todos, entre más democrático sea un sistema, pero además, todos los ciudadanos están obligados a seguir el acuerdo que tome la mayoría. La finalidad de toda ley electoral sería, pues, la de permitir y garantizar el acceso de todos los ciudadanos a estos ideales democráticos.

2.- Electores y candidatos

En casi todos los países en los que se llevan a cabo elecciones democráticas los protagonistas son los partidos políticos, a través de sus candidatos. Los electores tienen la posibilidad de escoger entre una gama más o menos amplia de individuos, pertenecientes a diferentes partidos, que los representarán. Si bien la gama de candidatos es más o menos amplia según el sistema de que se trate, ésta no es ilimitada, pues sólo se ofrecerán al elector las posibilidades que garanticen un mínimo de viabilidad⁷⁾. Las legislaciones electorales suelen buscar puntos de equilibrio entre la excesiva libertad en la presentación de candidatos y las restricciones extremas. El punto de equilibrio variará según las bases ideológicas de cada sistema electoral, aunque en general puede afirmarse que, cuanto más autoritario es un sistema más requisitos se exigen en la presentación de la candidatura.

Algunos de los requisitos que exigen las legislaciones electorales para la presentación de candidatos son: 1) elementos que garanticen una fortuna determinada o una cultura mínima, generalmente superiores a las del electorado; 2) vecindad o residencia mayor de cierto tiempo en una circunscripción determinada; 3) incompatibilidad de cargos, con el fin de asegurar la separación de poderes, y 4) un alto número de firmas que respalden al candidato, o un depósito monetario - que se perdería en caso de no obtener determinado número de votos⁸⁾.

La historia de la democratización del sufragio ha sido paralela, en la gran mayoría de los países, a la historia de una creciente regulación de los procedimientos administrativos de las fases del proceso electoral: establecer censos electorales; determinar los derechos del voto pasivo y activo; mantener el orden en las casillas electorales; distribuir el voto; registrar la votación; computar los votos; calcular los resultados y asignar los puestos⁹⁾.

Quando se empezó a extender el sufragio a toda la población, una de las preocupaciones centrales consistía en asegurar la independencia de la decisión individual. Los defensores del régime censitaire argüían que la gran masa de la población, al ser dependiente económica y culturalmente, no podía tener juicios políticos independientes, por lo que el voto no debía ser universal. Por otro lado, los abogados liberales, entre los que se encontraba John Stuart Mill, se declaraban a favor del sufragio universal pero sabían que paralelamente tenían que establecerse medidas mínimas que aseguraran la independencia en la toma de decisiones electorales, para todo el electorado. Sin embargo, defendían el voto abierto, pues señalaban que cada elector debía estar preparado para defender su posición. Este argumento del voto abierto devino en otro imperativo: garantizar la integridad y legitimidad de las funciones electorales. Con el fin de generar legitimidad, las elecciones tenían que desarrollarse sin violencia alguna. Pero, el mantenimiento del voto abierto en condiciones de sufragio masivo conduciría, inevitablemente a la cooptación, corrupción y desacato de las instituciones nacionales.

El resultado de todo este proceso fue un vasto movimiento que pugnaba por el establecimiento del voto secreto. Se argüía que para que las elecciones fueran democráticas no sólo tenían que ser universales y equitativas sino secretas¹⁰⁾.

En la actualidad se pueden dividir los requisitos que debe llenar un ciudadano para que se le otorgue el derecho al sufragio en dos amplias categorías: requisitos generales y requisitos especiales¹¹⁾. Los requisitos generales serían aquellos relativos a la ciudadanía, edad, sexo, vecindad e incapacidad. Los requisitos especiales varían mucho y, en general, representan un obstáculo a las elecciones democráticas.

Pueden depender de si se considera al voto como un derecho o como un privilegio, de la propiedad, de la educación, del valor personal de un individuo, o de cualquier otro elemento.

En la legislación mexicana, los requisitos que debe cumplir un elector y un candidato son muy similares, y entrarían dentro de la categoría de requisitos generales que anotamos a rriba. Sólo se hacen algunas consideraciones para los candidatos en cuanto a residencia e incompatibilidad de cargos, - así como en la obligatoriedad de ser postulados por un partido político nacional, esto es, que cuente con un registro. Esta es una de las restricciones más importantes de la legislación electoral mexicana, no tanto por la necesidad de que los candidatos lo sean de partidos políticos registrados --a menu do en otros sistemas electorales se establece algún procedimiento parecido para reducir el exceso de partidos y candidatos, sino por la dificultad que representa obtener dicho registro. En el tercer capítulo veremos con más detalle estos aspectos de la legislación electoral mexicana.

Los requisitos necesarios para que los ciudadanos entren a la categoría de electores nos llevan a considerar ahora el pro blema del voto. El voto es concebido, en primer lugar, como un derecho que tiene todo ciudadano miembro de una comunidad, por el simple hecho de serlo. Sin embargo, por extensión se ha llegado a pensar que el voto debe ser considerado como un deber, como una obligación del individuo a contribuir a la - gestión democrática de su comunidad. En este orden de ideas, la principal amenaza a la conservación de la libertad sería el abstencionismo, porque es visto fundamentalmente como un desin terés por los asuntos de la colectividad, por lo que debe ser sancionado¹²⁾. Además de las obligaciones formales, para efec tuar el sufragio, estipuladas por la legislación, estarían - aquellas que se derivarían de la propaganda electoral, de la persuasión partidaria o de las presiones de los demás miembros de la comunidad.

La postura contraria concibe al voto como una de las libertades de la democracia, y por lo tanto, con facultad para decidir si goza de ella o no lo hace, en caso de que no le con venzan de las alternativas que se ofrecen en un momento dado.

En otras palabras, esta postura concibe al voto como un derecho, no como un deber.

Además de la votación obligatoria o facultativa, hay otras formas que puede adquirir el voto: abierto o secreto, personal, por delegación o por correo. La forma más común en las democracias occidentales es la de la votación universal, facultativa y secreta. En las democracias occidentales difícilmente se podría adoptar el voto abierto pues no se trata de comunidades o grupos sino de circunscripciones en las que los electores no son realmente miembros de una unidad social. Por lo tanto, el voto abierto no contribuiría a la eficacia social o al valor ético de las elecciones por circunscripción¹³⁾ y, - permitiría muchos abusos, como el soborno y la intimidación. Otra forma de voto abierto es la aclamación, o voto oral, en casos en que el resultado de la votación mediante otro sistema sea dudoso. Consiste en preguntar al electorado si está a favor o en contra de tal o cual decisión.

La mecánica de la votación depende en gran medida de la fórmula electoral que se adopte. Los principales procedimientos para votar son¹⁴⁾: 1) el elector elige entre varias urnas; 2) el elector marca con una señal un impreso oficial, - al igual que todos los electores, y lo deposita en una urna - única; 3) el elector escoge una entre varias boletas electorales (oficiales o no) y la introduce en una urna única; y 4) el elector vota en una máquina automática (sistema típicamente norteamericano).

3.- Fórmulas electorales

El surgimiento de electorados masivos dió pie para que se produjera una gran cantidad de literatura sobre ingeniería electoral, no sólo en la organización del trabajo partidario y preparación de las campañas, sino también en la división del territorio y los pros y contras de distintos procedimientos para traducir los votos distribuidos en decisiones legítimamente representativas¹⁵⁾.

Las leyes electorales que determinan las formas de escrutinio nunca son neutras y conciernen, ante todo, a los elegidos quienes buscan mantener su puesto. Las reformas electorales pueden llegar a poner en duda la influencia política respectiva de los diferentes partidos y para algunos quizás se ponga en duda su propia existencia. De ahí que las posturas que adopten los partidos frente a las fórmulas electorales varían en función de las circunstancias.

a) la fórmula mayoritaria:

Los primeros sistemas de representación electoral descansaban siempre en algún tipo de principio de mayoría. La voluntad de una parte del electorado era considerada como la que debería expresar la voluntad de todo el electorado, y se esperaba que todos los participantes se sintieran moral y legalmente comprometidos a acatar las decisiones de esa parte del electorado¹⁶⁾.

Existen dos tipos de fórmulas mayoritarias, la relativa y la absoluta. En la fórmula de mayoría relativa, al final de la votación

el candidato que hubiera obtenido más del 50% más uno de los votos sería proclamado electo. En los sistemas electorales modernos obtener la mayoría absoluta cuando hay un gran número de candidatos pocas veces se logra. Por esta razón se han inventado sistemas que combinan ambos procedimientos y que se desarrollan en dos o más vueltas. Una posible combinación consistiría en que en la primera vuelta todos aquellos candidatos que hubieran obtenido un porcentaje previamente fijado, o un número fijo de candidatos tiene derecho a pasar a la segunda vuelta, y los demás son desechados. En la segunda vuelta se puede optar por proclamar electo al candidato con el mayor número de votos (mayoría relativa) o se puede exigir que alguno alcance la mayoría absoluta. En este caso en la primera vuelta los electores votarían por la mejor opción que se les presenta y en la segunda por la menos mala.

La principal ventaja del sistema mayoritario es su simplicidad, lo cual está a menudo en estrecha relación con la estabilidad del gobierno surgido de esas elecciones.

Otra de sus ventajas es la de facilitar la interrelación entre candidatos y electores, sobre todo cuando es uninominal y cuando las circunscripciones son de magnitud reducida.

Por otra parte, el sistema mayoritario, sobre todo el relativo, puede parecer muy injusto. El ejemplo siguiente, aunque muy exagerado, puede reflejar hasta dónde puede llegar la injusticia de este sistema.

Partidos	Distritos			TOTAL	Resultados
	A	B	C		
Negro	45,000	20,000	35,000	100,000	2 dips.
Blanco	20,000	75,000	25,000	120,000	1 dip.

El partido negro obtuvo dos elegidos con un total de 100,000 votos mientras que el blanco obtuvo sólo uno con 120,000.

Sin embargo, la finalidad de este sistema no es ni otorgarle un valor igual a todos los votos, ni lograr representar a todas las corrientes de opinión.

Sin exagerar demasiado

En las elecciones por mayoría relativa, el caso es decidir qué partido ha ganado, al igual que el objeto de las carreras es decir qué caballo o automóvil ha recorrido la distancia con más rapidez (7).

En otras palabras, la finalidad de este sistema es ganar más puntos que el adversario.

b) La fórmula de representación proporcional: Rokkan, citando a Karl Braunia⁵ (Das parlamentarische Wahlrecht, 1932) encuentra dos fases en el desarrollo de la representación proporcional: una antes de la primera Guerra que tendía a proteger a las minorías, y otra posterior a la Guerra cuya finalidad era perjudicar a los partidos socialistas. Con todo y estas distinciones, los intentos por establecer la representación proporcional surgieron primeramente en los países europeos con mayor heterogeneidad étnica, pues buscaban asegurar que el mayor número de minorías se encontrara representado¹⁸⁾.

La fórmula de representación proporcional se basa en el principio de que la proporción de escaños atribuidos a un partido debe ser igual al porcentaje de votos conseguidos. Para sus defensores ésta sería una situación de justicia absoluta, ya que los partidos --y, por tanto, sus electores-- reciben una distribución exacta y uniforme. Existen sin embargo, varias formas de distribuir proporcionalmente los escaños y los votos emitidos a favor de cada candidato o partido.

Una de las formas más sencillas de repartir proporcionalmente los escaños entre las listas de candidatos es dividiendo el número total de votos en un distrito entre el número de escaños en la Cámara, cuyo resultado se denomina "cociente electoral". En seguida se atribuyen a cada partido igual número de curules cuantas veces haya obtenido el cociente electoral. A menudo, después de aplicar este sistema quedan unas cuantas curules por repartir y muchos votos no utilizados llamados "restos". Hay varias formas de repartir esos restos pero antes de pasar a analizarlas queremos hacer las siguientes observaciones:

1) es necesario que las circunscripciones sean plurinominales, pues ^{no} se puede dividir proporcionalmente un escaño; 2) cuanto mayor sea el número de escaños en cada circunscripción, mayor y más exacta será la proporcionalidad; 3) los sistemas de mayoría simple, pueden dar como resultado un incremento en

la proporcionalidad, pero no son sistemas de representación proporcional porque no tiene ese objetivo. Como dice - Mackenzie

Hay una diferencia, sutil pero importante, entre los sistemas que persiguen otros fines distintos y sólo incidentalmente aumentan la proporcionalidad, y aquellos cuyo objeto [...] es la proporcionalidad y, por consiguiente, 'entrañan' algún mecanismo para conseguirla¹⁹).

Dos de los tipos de representación proporcional más importantes son el "voto único transferible" y el "sistema de - lista", y pueden ser combinados entre sí o con el mayoritario relativo.

El sistema de "voto único transferible" se ideó antes - del desarrollo de la moderna organización de partidos en Europa, a raíz de La Democracia en América de A. de Tocqueville, que señalaba el peligro de la "tiranía de la mayoría". Se intentaba hallar un sistema electoral que se plegara a las exigencias del sufragio universal (de primera mitad del siglo - XIX), pero que no dejara el poder en manos de los dirigentes de los partidos que controlaran los votos de la mayoría. En otros términos, el objetivo era robustecer la posición del candidato individual y estimular a las minorías no demasiado organizadas, para que la Asamblea no estuviera dominada por las "máquinas" de los partidos. Este sistema surge alrededor de 1850 y Stuart Mill lo incorpora en 1861 a su Representative - Government. El principio básico de este sistema es que cada elector debe tener un solo voto, sea cual fuere el número de escaños a cubrir.

El elector emitirá un voto en favor del candidato preferido, o indicará un orden de preferencia en la papeleta. Este sistema es considerado un sistema de representación proporcional en cuanto a que refleja con exactitud la posición de los

electores respecto de los candidatos, pero no en el sentido - de conceder escaños a los partidos en forma proporcional a las preferencias de los electores. Para este último tipo de proporcionalidad se han ideado los sistemas de listas. La crítica al sistema de "voto único transferible" puede ser en el sentido de que si bien refleja fielmente las opiniones de los individuos, en la política y en la democracia de masas, lo que se busca es la opinión organizada en un partido político, y que éste sea un instrumento político eficaz²⁰⁾.

En el sistema de lista se invita al elector a optar no entre individuos, sino entre listas de candidatos, cada una de ellas perteneciente a un partido político. Una de las características de los sistemas de lista es que tienden a unir a dos grupos con intereses, idioma o religión distintos, por lo que se dice que contribuyen a la estabilidad política de esos países²¹⁾.

La variante que más frecuentemente se utiliza en Europa Continental fue inventada por el belga Víctor d'Hondt y se ha dado en llamar "de la media mayor". Este método favorece muy claramente al partido más grande pues le otorga cierta sobre-representación frente a los demás partidos. El método de d'Hondt consiste en dividir el número de votos obtenido por cada partido entre 1, 2, 3, 4, ..., n, hasta el número de escaños que tenga esa circunscripción.

A partir del método de d'Hondt se han inventado un sinnúmero de variantes con el fin de favorecer más a unos partidos sobre otros, dependiendo de cada situación histórica. Las excesivas desviaciones y complicaciones a las que se ha llegado hacen pensar en la conveniencia de regresar al sistema de mayoría, que es tanto más simple²²⁾.

Otro de los mecanismos más usuales para repartir restos es el de "mayor resto". Consiste en que una vez que se recurrió a otorgarle a cada partido el número de curules de acuerdo a las veces que obtuvo el cociente electoral, el número res

tante de curules sin otorgar se repartirá entre aquellos partidos que tengan mayor resto (es el sistema que se ha adoptado en México)²³).

Todas las formas antes analizadas se refieren a la repartición de curules entre las listas de candidatos de cada partido. Pero, también se puede complicar el mecanismo recurriendo al sistema de repartición de candidatos dentro de las listas. En este caso se recurre al voto preferencial o al panachage que consiste en que el elector señala cuál de los candidatos en unalista es más favorito que los demás. Se trata de alternativas poco prácticas, muy complicadas, y poco exitosas en la realidad.

A favor de la representación proporcional está, en primer lugar, el argumento de la equidad: es muy probable que si el número de curules obtenidas por los diferentes partidos es proporcional a su fuerza electoral, su representación será justa; cada ideología podrá expresarse en la Cámara y la decisión política que tome la mayoría de los elegidos representará fielmente la voluntad de la mayoría de los electores. En otras palabras, la representación proporcional satisface el pluralismo democrático mejor que cualquier otra fórmula electoral. Otra de las ventajas es que la representación proporcional resulta ser una "elección de ideas" no una "elección de hombres", evitando así que la elección se base en consideraciones de interés local.

Una de las críticas más severas al sistema de representación proporcional se refiere al efecto que tiene sobre la opinión pública: al favorecer la expresión de todas las opiniones, está sublimando la función de las oposiciones sin matices, así como el carácter conflictivo de las sociedades políticas. Es decir, la fragmentación de la opinión pública, si es que existe en forma natural, se ve acentuada por esta fórmula electoral. Por lo tanto, si hay una mayoría muy sólida en el gobierno, la fragmentación de las fuerzas políticas de oposición se

acentúa y acaba fortaleciendo a los grupos que ya detentan el poder. Segovia señala en este mismo sentido que:

El sistema proporcional se justifica y adquiere un sentido pleno allí donde existen partidos políticos grandes y con una implantación profunda entre los ciudadanos. Donde, por el contrario, los partidos carecen de arraigo y de arrastre, la proporcional puede dividir en exceso a un electorado inseguro por falta de situaciones claras y trasladar la fuerza electoral del parlamento a unos partidos que no sabrían qué hacer con ella²⁴).

Por último queremos señalar que de acuerdo con estudios hechos por el norteamericano Douglas W. Rae, las diferencias entre las distintas formas de repartir escaños bajo la fórmula de representación proporcional son muy ligeras²⁵).

c) Las fórmulas electorales mixtas: éstas se derivan de la imposibilidad de alcanzar una fórmula electoral ideal, ya sea por la vía mayoritaria o la proporcional. Con este fin los legisladores han optado por buscar procedimientos híbridos, que incluyan las ventajas de uno y otro modelo evitando sus inconvenientes.

Las posibilidades de combinar el sistema mayoritario y el de representación proporcional son considerables, pero se pueden destacar tres grandes tendencias: los sistemas mixtos con dominante mayoritaria, con dominante proporcional y los equilibrados. A grandes rasgos, el de dominante mayoritaria tendría más elementos de ésta fórmula que el de representación proporcional; lo contrario en el caso mixto con dominante proporcional; y un número equivalente de elementos de ambos modelos en el mixto equilibrado.

4.- Autoridades y justicia electorales

Con frecuencia se piensa que las partes fundamentales de un proceso electoral son las que se refieren a electores y - candidatos y las fórmulas electorales. Sin embargo, estos con forman sólo una parte del proceso electoral y no son suficien tes para determinar si un proceso es más o menos democrático. Elementos igualmente importantes de todo proceso electoral - son los mecanismos para efectuar la división territorial y para elaborar el padrón electoral. Los sistemas de organización de las elecciones también son muy importantes, y de acuerdo con Mackenzie²⁶⁾ deben cumplir tres condiciones indispensables: 1) deberá regir un sistema administrativo eficiente que ga- rantice que las elecciones se llevarán a cabo escrupulosamen- te; 2) debe existir una garantía y los medios necesarios para resolver con justicia los casos que se planteen con respecto a la ley electoral y deben estar al margen del gobierno, para evitar toda sospecha de que éste, por estar ocupando el poder, intente arreglar las elecciones a su conveniencia; y 3) el - contencioso electoral y las sanciones deberán ser codificadas minuciosamente y la autoridad encargada de su cumplimiento de- berá conjuntar a la opinión pública y a la justicia.

Dado que la administración y la justicia electorales di- fícilmente pueden ser perfectas, en los países de Europa Occi- dental por lo menos han quedado fuera del control directivo de los gobierno. En general los funcionarios dependientes del - Ejecutivo nunca pueden ser independientes por completo. No ob- tante, en Gran Bretaña, por ejemplo, la administración ha sido tradicionalmente considerada como "apolítica", así es que su participación en los procesos electorales es muy bien vista. Además en el sistema inglés la responsabilidad de la gestión electoral está distribuida entre muchas autoridades y funcio- narios, aunque todos coordinados por ciertos funcionarios del Home Office. La tradición de independencia de esta oficina - la deja libre de toda sospecha. El caso inglés si bien es un ejemplo de autonomía e independencia dentro de los propios - funcionarios, administrativos, no se encuentra fácilmente en otros sistemas. En los países subdesarrollados no se ha logrado

todavía la separación entre el gobierno y la administración y justicia electorales pues la administración pública y el poder judicial no son realmente independientes dentro del Estado.

Si bien las elecciones no pueden reputarse libres y democráticas si la gestión de las mismas se halla totalmente en manos del gobierno constituido, lo mismo se puede decir del cuerpo judicial. En los sistemas electorales contemporáneos existen dos tipos de contencioso electoral: el que es confiado a la asamblea surgida de la propia elección y el que está en manos de un poder judicial autónomo, ya sea integrado por jueces ordinarios o por funcionarios independientes que actúan como jueces electorales por un breve tiempo.

La consideración tradicional de que una asamblea electiva debe ser la única autoridad para decidir sobre los casos que se planteen sobre ella en las elecciones legislativas viene de la historia inglesa, en donde ante la aparente incompatibilidad entre la Cámara de los Comunes y los Tribunales de Justicia del rey, se otorgó a la Cámara a fines del siglo pasado la facultad de decidir en casos concretos sobre corrupciones e ilegalidades en las elecciones parlamentarias²⁷⁾. A esto se agrega el principio de la separación de poderes, lo cual ha llevado finalmente a muchos sistemas electorales a dejar en manos del propio poder legislativo la decisión sobre la legalidad o no de las elecciones. El hecho de que sea la propia Cámara la que decida en última instancia si las elecciones son válidas o se deben anular tiene tantos detractores como defensores. La crítica más severa se basa en que en sus decisiones predominan las consideraciones políticas sobre las jurídicas. Además la idea de que la propia Cámara juzga su propia causa llama a la desconfianza pública. Lo cierto es que en última instancia, cuál sea la solución más adecuada dependerá de la tradición constitucional de un país y de sus hábitos políticos.²⁸⁾

Las consideraciones sobre las que se basen los encargados

de efectuar la división distrital del territorio son muy importantes, pues la delimitación tiene siempre importancia política considerable por dos aspectos. En primer lugar, el trazado de los límites afecta el carácter general de la Cámara - porque decide de qué clase de unidades depende la elección de candidatos. En segundo lugar, influye sobre la eficacia de los partidos porque la distribución de los votos en las circunscripciones variará dependiendo de cómo se divida al territorio. El caso extremo lo constituye la práctica del gerrymandering en circunscripciones uninominales, que consiste en otorgar de manera deliberada un valor superior a los votos de un partido sobre los de otro, mediante la división territorial de las circunscripciones. Los sesgos en la delimitación distrital son muy frecuentes y en general tienden a favorecer a las zonas rurales sobre las urbanas, y en términos generales se puede pensar que un sesgo urbano favorecerá más a los partidos de izquierda y uno rural a los más conservadores, aunque esto no siempre es cierto²⁹⁾.

Otras consideraciones que deben hacerse para trazar los límites distritales se refieren a la igualdad demográfica; sobre todo en el caso de distritos uninominales. Esto tiene el objeto de garantizar a todos los votos el mismo valor. Para lograr este objetivo el mejor sistema sería el de dividir el número de electores empadronados por el número de curules, y se obtendría el número de electores que corresponde a cada diputado. En los distritos plurinominales, que sirven de base a la representación proporcional, la desigualdad demográfica plantea menos dificultades, pues se puede asignar a cada distrito un número de escaños distinto, dependiendo del número de habitantes que tenga³⁰⁾.

Un último aspecto que queremos tocar corresponde al censo o padrón electoral. El censo es fundamental en todo proceso electoral porque evita en muy alto grado la corrupción, - las imprecisiones y la confusión tanto de electores como de los órganos encargados de vigilar, recibir y computar los vo-

tos. El censo electoral está formado por la lista oficial de aquellas personas que tienen derecho a votar en las elecciones, y en él se especifican las circunscripciones en donde han de emitir su voto.

Mackenzie encuentra tres razones principales por las que el censo electoral es imprescindible³¹⁾: 1) para que la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para poder ^{votar} se haga separadamente de la votación y con anterioridad a ésta. Se evitan muchas discusiones y pérdida de tiempo si se tiene un censo organizado previamente, y cuya autenticidad es té certificada, de ser necesario por una autoridad judicial, y deberá cerrarse antes del día de las elecciones. En la casilla electoral bastará con identificar al votante como inscrito en el censo, lo que demuestra que al haberse podido inscribir comprobó que cumplía con los requisitos necesarios para obtener el derecho a votar; 2) para distribuir al electorado en distritos y obligar a cada votante a emitir ^{su voto} en un distrito en particular, y no en cualquiera; y 3) como base para que los partidos organicen su campaña electoral. El censo es la única lista organizada de los electores a los que los partidos tratan de convencer. Si los partidos pueden conocer al electorado al que se dirigen y pueden clasificarlo en favorables, contrarios y dudosos, orientarán su campaña para decidir a los dudosos y asegurar la asistencia a las urnas de los favorables.

A pesar de que se ha estudiado muy poco lo relativo a los problemas administrativos y a la experiencia que deberán tener los funcionarios que elaboran los censos, todos los sig temas abordarán al menos algunos de los siguientes problemas³²⁾: 1) la integridad de la autoridad encargada del censo deberá estar garantizada por una independencia real e indiscutible; esta es la única forma de excluir toda sospecha de una posible influencia gubernamental en este punto tan delicado del proceso electoral; 2) debe decidirse sobre quién debe recaer la responsabilidad del censo, sobre la ciudadanía o sobre el Esta

do; 3) debe decidirse sobre el censo periódico o el censo - continuo, aunque la diferencia entre ambos es mínima; esto de be garantizar que el censo esté actualizado antes de cada elec ción; 4) se debe incluir alguna disposición que prevea el de recho contra las decisiones de la autoridad encargada del cen so ante alguna otra autoridad independiente, preferentemente judicial; la viabilidad del régimen de recursos dependerá, sin embargo, tanto de la precisión con que se formulen los requi- sitos y la dureza de la lucha partidaria. "Dado un electora- do pequeño, mal definidos los requisitos para gozar del dere- cho de sufragio y alcanzando la lucha de los partidos un ca- lor extraordinario, las reclamaciones sobre la inscripción en el censo han de ser necesariamente numerosas. En todo caso, es preferible que éstas sean resueltas por algún organismo de tipo judicial y no por la Administración"³²); y 5) sobre la flexibilidad que se debe tener en los casos en que personas con derecho a votar no se encuentren inscritas en las listas de - su circunscripción, y que no sea culpa suya.

NOTAS AL CAPITULO I

- 1) Rokkan, Citizens..., pp. 148-149
- 2) Mackenzie, Elecciones..., p. 14
- 3) Idem., p. 16
- 4) De Esteban, El proceso..., pp. 35-58
- 5) Idem., pp. 58-61
- 6) Véase González Casanova, La democracia..., la parte relativa a votaciones en la Cámara de Diputados sobre los proyectos del Ejecutivo.
- 7) De Esteban, op.cit., p. 109
- 8) Mackenzie, op.cit., pp. 42-44
- 9) Rokkan, op.cit., p. 152
- 10) Idem.
- 11) Mackenzie, op.cit., pp. 21-34
- 12) De Esteban, op.cit., pp. 125-126
- 13) Mackenzie, op.cit., p. 140
- 14) Idem., pp. 145-146
- 15) Rokkan, op.cit., p. 155
- 16) Idem.
- 17) Rae, Leyes electorales... p. 27
- 18) Rokkan, op.cit., p. 160

- 19) Mackenzie, op.cit., p. 67
- 20) Idem., pp. 68-81
- 21) Idem., pp. 83-85
- 22) Rokkan, op.cit., p. 164
- 23) Para un ejemplo numérico véase Mackenzie, op.cit., p. 88
- 24) Segovis, "Vocabulario..."
- 25) Véase Rae, op.cit., pp. 28-33
- 26) Meckenzie, op.cit., p. 109
- 27) Idem., p. 111
- 28) De Esteban, op.cit., p. 157
- 29) Idem., p. 96
- 30) Idem., p. 92; para un análisis completo sobre los efectos que tiene la división distrital en el resultado de las elecciones y en el freccionamiento de los partidos véase Rae, op. cit.
- 31) Mackenzie, op.cit., p. 126
- 32) Idem., pp. 127-132
- 33) Idem., p. 132

C A P I T U L O I I

EL SISTEMA ELECTORAL Y EL PROCESO POLITICO

(1917-1976)

1.- Proceso político de 1929 a 1946.

a) Situación política al fin de la etapa armada de la Revolución.

Durante el periodo armado de la Revolución y las primeras décadas posteriores a éste, se produce el ascenso de un sector de las clases medias a la vida política, su identificación con el Estado y su papel conciliador entre las diversas clases sociales¹⁾. Este sector de clase media, integrado por los revolucionarios victoriosos, buscaba construir un sistema de dominación que consolidara su triunfo y evitara que se siguieran produciendo crisis que desestabilizaran su labor de dirección de las grandes tareas nacionales. Dicho sistema de dominación era difícil de obtener.

El primer gobierno constitucional, después del periodo armado, el gobierno de Carranza, fue el gobierno de la escisión nacional y de la represión de los intereses populares. La escisión se reflejaba tanto entre diferentes candidatos como entre la Iglesia y los revolucionarios. Al finalizar este gobierno, la unidad nacional y la reivindicación de las clases populares

se convirtieron en conceptos correlativos y complementarios. Sin embargo, a pesar de que la reivindicación de los intereses populares era indispensable para lograr la unidad nacional a la que aspiraban los revolucionarios victoriosos, en ese momento el único medio para manejar la realidad nacional era el caudillismo. La vía para la unidad nacional consistía en que uno de los caudillos lograra la hegemonía sobre los demás. El proceso se iniciaría en 1920 con Obregón y luego con Calles. Ellos serían los primeros dos caudillos que empezaban a organizar en torno suyo un poder central fuerte que permitiera la modernización del país. Mientras tanto los caudillos ejercían un poder local y su función era aislada y conflictiva, sin respeto alguno a la Constitución o a los poderes centrales.

Al momento de su muerte²⁾, Alvaro Obregón representaba al grupo político más poderoso del país. Calles había tenido que compartir el poder con Obregón durante la presidencia del primero (1924-28), y Obregón incluso lo había obligado a ceder a sus presiones para modificar la Constitución y permitir la reelección. Pero al morir Obregón, la diarquía Obregón-Calles quedó convertida en un monopolio de poder.

Tanto Calles como Obregón se habían propuesto institucionalizar la Revolución, y ya Obregón había dejado ver su interés en formar un partido que agrupara a la "familia revolucionaria"³⁾. A su muerte, Calles emprendió con más razón la institucionalización de la Revolución. "Su desaparición /de Obregón/ habría de permitir o, más exactamente, obligar a llevar a cabo, las.

reformas institucionalizadoras de la revolución"⁴). Esto no quiere decir que antes no hubiesen intentos de institucionalizar la Revolución. La Constitución de 1917 significaba precisamente eso, intentos de establecer instituciones, pero intentos al fin, que no se habían traducido en realidad todavía. En ese momento las únicas dos instituciones reales eran el Ejército y la Iglesia⁵). A partir de ese momento surgirían dos instituciones nuevas: una transitoria, por carecer de un esquema formal que le otorgara legitimidad, que fue la "jefatura máxima" de Calles; la otra el partido oficial, denominado entonces Partido Nacional Revolucionario, el cual, bajo diferentes nombres y adaptándose a las circunstancias, pero con los mismos rasgos originales, perduraría hasta nuestros días.

b) El Partido Nacional Revolucionario

Las agrupaciones o partidos políticos hasta 1929 habían tenido una vida efímera, dependiente y aislada, por no ser capaces de mantener suficiente cohesión social que les permitiera una larga vida. Su función había resultado restringida pues sólo lograba captar la atención de un grupo socioeconómico específico (constitucionalistas, cooperativistas, henequeneros, etc.)⁶) y porque mantenían mayor sujeción al caudillo que a sus bases, lo cual implicaba que la suerte de estos partidos estuviera estrechamente ligada a la del caudillo del que dependían. Aquellos partidos que no lograron incorporar a varios sectores sociales eran territorialmente limitados⁷).

El PNR iba a ser el primer gran partido permanente y nacional, capaz de aglutinar a todas las fuerzas políticas del país dispersas a raíz de la violencia y el caos del período armado de la Revolución. En este gran partido se iría estructurando el poder político mexicano que duraría hasta la fecha.

La muerte de Obregón y, sobre todo, la sucesión presidencial amenazaba con causar otra guerra civil si Calles no manejaba la situación con suficiente cautela para no herir a los

obregonistas. Puesto que no había ningún "hombre fuerte" capaz de controlar la situación, y como Calles hacía ver a los obregonistas que él no ^{se} sentía lo suficientemente fuerte para ejercer la presidencia, los convenció de que la solución era la formación de un partido nacional que en manos de quien lo supiera manejar, fuera el instrumento ideal para gobernar y controlar⁸⁾. Además el partido podría lanzar la candidatura de un presidente constitucional que conviniera a todos. La idea de Calles que do sintetizada en su famoso informe del primero de septiembre de 1928 en el que anunciaría el fin de la era de los caudillos y el principio de las instituciones. A partir de ese discurso el panorama político de México iniciaría cambios sustanciales.

Mientras tanto Calles maniobró para que la Gran Comisión de la Cámara de Diputados el 25 de septiembre de 1928 designara como presidente interino a Emilio Portes Gil, presidencia que se prolongaría del 1^o del diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930. Seguidamente se dedicó de lleno a la organización del nuevo partido.

A Calles se le presentaba el problema de la selección del candidato a presidente constitucional, pues aunque empezaba a ser el hombre fuerte, los obregonistas seguían constituyendo un grupo compacto y proponían a Aarón Sáenz. Calles simuló estar de acuerdo con esa candidatura e hizo creer a todos que sería el partido el que se opondría a ella. A través de Portes Gil, Calles recomendó a Sáenz abstenerse de aceptar su candidatura hasta que se celebrara la convención del PNR, programada para el 1^o de marzo de 1929, y que fuera el partido el que lo designara su candidato. Sáenz acató tal recomendación y no aceptó oficialmente su candidatura, a pesar de que la gran mayoría del país se había manifestado a su favor y ya nadie ponía en duda que Sáenz sería el siguiente presidente constitucional. Por su parte, los obregonistas se empezaban a calmar y digerían, mal que bien, la idea del Partido.

La Primera Convención Nacional del PNR estaba programada

para el 1º de marzo de 1929 en Querétaro. El comité organizador invitaba a todas las agrupaciones políticas a asistir, evitando así adentrarse en el peligroso terreno ideológico. Bastaba ser "revolucionario" para asistir y ^{se}aseguraba la autonomía de los grupos. Se trataba de "un pacto de unión y solidaridad" para unificar en un solo y vasto organismo nacional a todos los luchadores de la revolución⁹⁾. Esta idea de una federación era la única forma de constituir el partido pues no se podía acabar de golpe con los pequeños partidos que fundan en todo el país sin amenazar seriamente el orden y la estabilidad. Pero, a pesar de surgir como una fuerza legitimadora de los partidos y agrupaciones políticas existentes, poco a poco el PNR iría cobrando mayor fuerza tanto a nivel nacional como local, en detrimento de los partidos y líderes regionales. Mientras tanto, para poder crear un organismo con intentos centralizadores y con propósitos de acabar con el poder de los caciques locales, la venia del Ejército era indispensable. De ahí que el PNR fuera en sus orígenes una coalición de jefes militares, caciques y organizaciones políticas estatales diversas y de agrupaciones obreras y campesinas subordinadas a ellos¹⁰⁾.

Sin embargo, pronto se dividirían los militares "disciplinados" de los "indisciplinados" causando la última rebelión militar, la rebelión escobarista, en marzo de 1929, y dando paso a la institucionalización de las estructuras políticas del país. De ahí en adelante las luchas políticas no se resolverían por medio de las armas sino que se producirían dentro de lo establecido por el Partido. El gobierno, apoyado en el PNR, logró ir poco a poco debilitando al Ejército en cuanto elemento político decisivo, e inició su ^{re}organización pero sin fijarle labores específicas en el partido¹¹⁾. Asimismo, no sólo el Ejército sino la Iglesia, los conflictos sociales, culturales y económicos serían resueltos por Calles sometiénolos a las leyes e instituciones del Estado por medio de la institucionalización del poder político, dentro de la cual, el Partido jugaría un papel fundamental.

El PNR tendría estatutariamente un carácter federativo, pero éste se reducía sólo al aspecto formal. Si bien las actividades estaban federalizadas y los partidos regionales seguían manteniendo cierta autonomía en las contiendas estatales, en realidad la dirección del Partido a nivel nacional estaba centralizada. En las contiendas nacionales los partidos miembros se encontraban coordinados por el PNR, y el Comité Ejecutivo Nacional Revolucionario tenía facultades tan extensas que se percibía inmediatamente la voluntad centralizadora. Era pues un claro reflejo de la realidad nacional: federal por la forma, centralista en el fondo¹²⁾.

Los rasgos principales del naciente partido que nos interesa resaltar aquí son los siguientes: se trata sin duda del primer partido, y el único en la historia de México, de naturaleza permanente y que se ha mantenido en el poder desde su nacimiento. Es un partido que nace desde la cúspide, no desde la base, y que no tiene por objeto conquistar el poder puesto que ya está en el poder desde que nace, sino consolidarlo en manos de una élite política gubernamental. Así, es un partido que nace oficializado, como un partido de Estado, cuyo fin es mantener la "Revolución" en el poder. Dadas las circunstancias de su nacimiento, puesto que su primera dirección está en manos de Calles, quien aunque no era formalmente el presidente de la República pero sí el Jefe Máximo, el partido nace con un fuerte tinte presidencialista. Por otro lado es un partido a cuyas filas es indispensable entrar si se desea tener éxito en la política nacional, así como saber mantener la disciplina y lealtad de los líderes. La confusión entre partido y Estado ha llegado a ser enorme, pues sin el partido el Estado no podría seguir manteniendo el control político que requiere para que la clase, gobernante permanezca en el poder, y sin el Estado el partido no podría llevar a cabo sus postulados. Unir corrientes ideológicas e incluso contradictorias bajo el rubro de la ideología de la Revolución ha sido un intento del partido desde sus inicios. Esto tiene como finalidad po-

der incorporar a sus filas, y por lo tanto a la disciplina partidaria, a líderes de todos los sectores sociales con el fin de asimilarlos y coartarlos.

Desde su nacimiento proyecta una imagen de partido de masas que es falsa, ya que el individuo no constituye la base del partido sino hasta 1933, y porque de hecho es un partido de cuadros en donde la influencia personal sigue siendo, y lo fue desde el principio, decisiva. Asimismo la estructura heterogénea de base geográfica y la finalidad eminentemente política, se lo impedian. Sin embargo, la imagen de partido de masas permite la heterogeneidad social que se requiere para poder controlar, y mediatizar. Al respecto Meyer afirma que:

...el PNR venía a ser una invención destinada a adaptarse a la disposición real de las fuerzas políticas de la nación y a no enfrentarse directamente con ellas sino a incorporárselas primero y a ir imponiendo sobre ellas su voluntad poco a poco, sin choques ni debates mayores 13).

Esto quiere decir que si bien en una primera etapa reflejaba una imagen de representante de los sectores populares, de los obreros y de los campesinos, no se convertirá realmente en su representante, defensor y aglutinador sino hasta 1935, con la reestructuración sectorial. Dicha representación no se daba en la práctica, aunque ideológicamente el PNR sí se proclamaba representante de campesinos y obreros frente a otros sectores sociales, grupos de presión y partidos de oposición¹⁴⁾. Para los años cuarenta la estructura interna del partido se iría adecuando a las clases medias quienes, debido a los procesos socioeconómicos de industrialización del país, irían participando cada vez en mayor número y con mayor peso dentro del partido. A éste le interesará fortalecer a su sector de clase media, formalmente denominado popular, para servir de compensador al carácter tan radical de las demandas particulares de su sector obrero. Así, el partido irá logrando cada vez mayor coherencia e institucionalización de los fines, medios y métodos que utiliza¹⁵⁾.

Desde el momento mismo de su nacimiento el Partido empezaría a demostrar efectividad. Sus primeros logros fueron evitar la proliferación de la rebelión escobarista en el ámbito político —así como contribuir en forma determinante a que esta rebelión fuera la última—, que estallará un par de días después de la Convención de Querétaro, en marzo de 1929¹⁶⁾. Otro logro fue el vencimiento del conflicto religioso más amenazador al nuevo sistema, la Cristiada¹⁷⁾. Asimismo, cumplió con su cometido de anular la candidatura de Aarón Sáenz y postular la de Pascual Ortiz Rubio, como lo deseaba el "jefe máximo". Desde entonces ha logrado mantener bajo control absoluto la sucesión presidencial, eliminando las amenazas de sublevación caudillista que se han presentado.

c) La oposición vasconcelista

Precisamente uno de los primeros intentos de sublevación caudillista que se le presentara al sistema político en formación fue durante la campaña presidencial de Ortiz Rubio. Esta es la primera campaña en donde hay un candidato oficial del PNR y una oposición civilista, la de José Vasconcelos. El movimiento vasconcelista constituía una oposición democrática y pacífica dentro del grupo revolucionario, que recogía el ideal maderista de participación democrática frente al incipiente sistema de monopolio de poder. Contó con el apoyo de muchos maderistas y de numerosos trabajadores.

En realidad Vasconcelos representaba una síntesis de dos tendencias; por una parte la vieja tendencia maderista antireeleccionista, antimaximato y pro-democrática; y por la otra, una tendencia emergente conformada por la juventud universitaria de clase media urbana, resentida ante los sonorenses, y que buscaba darle a la revolución un carácter más democrático. El vasconcelismo pugnaba por la tolerancia de la religión católica, por la necesidad de acabar con el militarismo y sustituirlo por el civilismo y por la educación de toda la población y el fin de la corrupción gubernamental.

Mientras que el gobierno estaba ocupado con sofocar la rebelión escobarista y la cristera, la campaña de Vasconcelos no fue interrumpida, y éste incluso logró llegar a la Ciudad de México triunfalmente y obtuvo el apoyo del Partido Antireeleccionista de Calixto Maldonado. Sin embargo no organizó un partido de oposición permanente a pesar de su enorme carisma porque él siempre creyó que el pueblo se levantaría en armas, y no pensaba que la creación de un partido fuese la solución. Ante la represión callista, a quien no le convenía el trinfo de nadie más que de Ortiz Rubio, Vasconcelos fue derrotado por medio del fraude. De acuerdo con John Skirius:

Los primeros cinco representantes de cualquier partido que llegaran a las casillas electorales el día de las elecciones después de abrirse, a las 9 de la mañana, tenían legalmente el encargo de dirigir la votación. Horas antes del alba, el 17 de noviembre de 1929, los funcionarios del PNR empezaron a instalar las casillas en su casa u otros lugares que les parecieron convenientes y cubrieron la entrada de propaganda en favor de Ortiz Rubio. Hubo un caso en que a las cuatro de la mañana se adelantó el reloj cinco horas para legalizar la delantera. En la ciudad de México les fueron distribuidas armas, barras de hierro y fuerte pulque a los funcionarios del PNR que ocuparon los centros de escrutinio en plena noche 18).

Las elecciones de 1929 son un claro ejemplo de lo que seguiría sucediendo en cada elección en la que el gobierno se sintiera amenazado. Skirius señala que el New York Herald Tribune al día siguiente de la votación publicó que Ortiz Rubio había ganado por 1, 500 000 votos. Skirius sugiere que la rapidez con que se dio a conocer la cifra y la semejanza entre la cifra oficial (que era de 1,825,000 votos) y la publicada por el diario neoyorquino sugiere que el número fue marcado de antemano para dar a los Estados Unidos la impresión de que la victoria ortizrubista había sido decisiva¹⁹⁾. Después de la derrota Vasconcelos se retiraría de la política y se autoexiliaría a los Estados Unidos.

d) La era de Cárdenas y la transformación del Partido.

Para 1933 el PNR se había consolidado suficientemente como para que los pequeños partidos que lo conformaban se transformaran en obstáculos al proceso de centralización del poder que Calles buscaba. La primera Convención Nacional Ordinaria del PNR, que se celebraría en Querétaro en ese año, serviría tanto para aprobar el Plan Sexenal y designar a Cárdenas candidato a la presidencia, como para introducir modificaciones sustanciales en la estructura del partido. La célula del partido pasó a ser el individuo, ya no el grupo político, y se dió un plazo de seis meses a partir del 5 de diciembre de 1933 para que las organizaciones adherentes al PNR desaparecieran, sus miembros quedaran adscritos individualmente al PNR, y se incorporan^{ran} a sus organismos de base. Asimismo se estipuló que a partir de entonces la selección interna de candidatos se haría por medio de convenciones en las que sólo participarían los miembros registrados, en lugar del sistema pleibiscitario anterior que provocaba acarreo, sobornos y violencia dado el bajo nivel de politización de los miembros. Estas modificaciones estatutarias serían adoptadas sin problema y representarían la culminación de los esfuerzos callistas por institucionalizar el nuevo orden. De ahí en adelante la indisciplina y la disciplina iban a resultar muchísimo más difíciles.

Hay varias hipótesis en torno a por qué salió Cárdenas como candidato a la presidencia: sostienen que influyó mucho la lucha entre los propios cuadros del PNR, o que se debió a presiones de algunas organizaciones populares. Meyer afirma que para entender la designación de Cárdenas como candidato del PNR a la presidencia hay que tomar en cuenta que a pesar de que la institucionalización había avanzado mucho, no lo había hecho en forma suficiente como para asegurar la presidencia apoyándose sólo en los cuadros del partido, de ahí que la parte sustantiva de la política siguiera todavía en manos del Ejército, las organizaciones de masas y los feudos regionales²⁰⁾. Por eso Pérez Treviño no hubiera podido alcanzar la misma fuerza que Cárdenas antes de que Calles se decidiera, pues a Pérez Treviño

lo apoyaban los políticos ligados a la maquinaria del Partido, lo cual no implicaba fuerzas políticas mayores que aún no se integraban totalmente al interior del Partido. Además, a los ojos de Calles, la conducta de Cárdenas hasta ese momento "había mostrado toda la deferencia^y/subordinación que las reglas del juego político de la época requerían... "21). Por su parte, Fuentes Díaz supone que la designación de Cárdenas estuvo muy influenciada por la Crisis del 29, ya que a Cárdenas lo apoyó un grupo -del cual Cárdenas era el jefe- formado por diversos sectores (militares, revolucionarios, clase media, maestros, líderes obreros y agrarios, campesinos y trabajadores) que al haber sido fuertemente golpeado por lo efectos de la Crisis y al buscar oportunidades de acceso a las funciones más importantes de la vida del país, apoyó a Cárdenas debido a "sus virtudes de sobriedad y sus principios avanzados"22), los cuales lo diferenciarían muy pronto de los demás políticos callistas.

La campaña presidencial emprendida por Cárdenas, la más intensa jamás vista, tenía por objeto darse a conocer, enterarse de los problemas del pueblo y entablar lazos con los jefes locales. En sus discursos, Cárdenas aseguraba que devolvería a la Revolución y al PNR el vigor perdido, lo cual también había quedado plasmado en el Plan Sexenal. Esto sería posible entre otras razones, gracias a que Cárdenas apoyaría con gran empeño la reorganización del movimiento obrero y campesino, mediante una política con un claro sentido popular, proclamandoun clima de libertad y tolerancia hacia los movimientos reivindicativos de las clases populares. Estas, a su vez, darían todo su apoyo a la política cardenista, fortaleciéndola notablemente y estimulándola. El general Cárdenas ganó las elecciones con el 98.19% de los votos, o sea 2 millones, frente al general Antonio I. Villarreal con 24,690, general Adalberto Tejedo con 15,765 y el dirigente comunista Hernán Laborde con 1,188 23).

La nueva correlación de fuerzas, que favorecería notablemente a Cárdenas en perjuicio de Calles, se tradujo en la transformación del PNR. Puesto que el régimen había otorgado amplio

respaldo a los trabajadores, "era lógico que el Partido recibiera la misma inyección de savia popular"²⁴⁾. En el Manifiesto del 18 de diciembre de 1937 Cárdenas planteó la transformación del PNR para adecuarlo a las nuevas circunstancias sociopolíticas del país y dotarlo de un contenido más democrático y popular, aunque ya desde meses antes se perfilaba la transformación del PNR en una amplia coalición de fuerzas populares y revolucionarias. El nuevo partido, el Partido de la Revolución Mexicana, se basaba en un Pacto de Unión y Solidaridad suscrito por los cuatro sectores que lo formaron: el obrero, el militar, el campesino y el popular. Por primera vez el nuevo PRM combinaba dos formas de organización: la de los cuatro sectores con capacidad para resolver cuestiones políticas, y los cinco órganos directivos: Consejo Nacional, Comité Central Ejecutivo, Consejos Nacionales de Estado, Comités Ejecutivos Regionales de Estado, y Comités Municipales²⁵⁾. A los sectores se les otorgaba la libertad necesaria para que de su seno surgieran los candidatos a diputados y senadores "previa distribución de puestos de elección popular, por distritos electorales o Estados, que hiciera el comité Ejecutivo Nacional entre los propios Sectores en toda la República"²⁶⁾. La elección de candidatos a gobernadores y presidente de la República se hacía con la participación de delegados de los cuatro sectores a convenciones estatales o nacional. Entre los puntos de la Declaración de Principios se encontraban, por ejemplo, el objetivo de implantar una democracia de los trabajadores, colectivizar la agricultura, aspirar al triunfo de la justicia social, pugnar por la intervención del Estado en la economía a favor de los intereses de las masas, la educación bajo la dirección íntegra del Estado, condena al fascismo y a cualquier forma de opresión por parte de la clase privilegiada e igualdad política, civil y cultural del hombre y la mujer²⁷⁾.

Desde el inicio del periodo cardenista se da un notable fortalecimiento del Estado. Esto se debe a que el apoyo que Cárdenas brinda a los movimientos reivindicadores populares se tra-

duce en el apoyo de parte de campesinos y obreros al régimen, apoyo que iría en aumento a lo largo del sexenio. Además, porque el gran ambiente de libertad que se siente no llega nunca a cuestionar el pleno control que ejerce el Estado sobre la sociedad civil. Si bien la CTM era la organización obrera más fuerte y moderna del momento, pronto empezaría el distanciamiento entre las luchas por reivindicaciones exclusivamente económicas para los sindicalizados y los beneficios de participar en la política --dentro del partido oficial-- para los líderes. Los trabajadores irían perdiendo gran parte de su independencia al ser incorporados como sector del PRM. A partir de entonces, la CTM pasó a ser a la vez un sostén del Estado y a estar subordinada a él.

La creación del PRM fue la culminación de la política de masas del cardenismo, pero nuevamente la organización del partido se había hecho desde arriba, sin la participación de la base. El nuevo partido obtuvo una estructura capaz de "encuadrar" a las masas para asegurar la total dominación del Estado. Al mismo tiempo, se matizó con una fraseología socializante.

El sector obrero del partido estaba integrado por la CTM; el agrario por las ligas de comunidades agrarias, sindicatos campesinos y la Confederación Campesina Mexicana; el tercer sector era el "popular" e integraba a grupos de clase media, sobre todo urbana, que no encajaba en ninguno de los otros sectores; el sector militar resultó ser transitorio, pero en ese momento se introdujo como sector del partido porque se pensó que la mejor forma de evitar los efectos políticos de la presión militar era "llevando el ejército a la política", es decir, integrándolo para que sintiera la fuerza de los demás sectores y entre todos se equilibraran unos a otros. Los integrantes de los cuatro sectores mantendrían su autonomía en actividades particulares pero dependerían únicamente del PRM en su participación político-electoral. De esta organización sectorial del partido resultó la desunión de los diferentes grupos sociales, y se alejó la posibilidad de una alianza de las bases.

De los cuatro sectores, el más combativo a nivel de imagen, el que proclama mayores reivindicaciones sin poner en duda, por supuesto, al sistema era el sector obrero. Este se incorpora al Partido, aunque ^{no} en forma oficial, en 1936, momento en el cual ya contaba con una organización sólida, por la presencia de la CTM. La incorporación de los obreros al Partido venía respaldada por la idea de Vicente Lombardo Toledano, líder de la CTM, de formar un frente que reuniera a todos los sectores sociales, revolucionarios o no, el cual se convertiría en uno de los principales apoyos de Cárdenas en la transformación del PNR en PRM²⁸⁾.

El sector campesino empieza a organizarse desde 1935 y, a diferencia del obrero, su organización será promovida por el propio Partido, de modo que su subordinación a él es congénita. La Central Campesina es el instrumento mediante el cual el núcleo rural ingresa al Partido.

El sector militar, incorporado al PRM en 1938, desaparecería el 10 de diciembre de 1940, por medio del decreto del presidente Avila Camacho, y se le "integró" al sector popular, el cual fue fundamental para el ulterior desarrollo del Partido. Ideado para servir de mecanismo diferenciador entre el status del obrero y del empleado en cuanto a situaciones socioeconómicas y en cuanto a los canales que utilizarían para su participación en la política, también tenía como objetivo original el de constituir un límite a la radicalización de los otros dos sectores, en particular del sector obrero. "Por eso, su creación expresó un debilitamiento de la imagen populista de las clases medias y un principio de identidad como sector social diferenciado y fuerte"²⁹⁾.

El sector popular surgió como un organismo muy heterogéneo, con el fin de incorporar a todo revolucionario que no fuera campesino ni obrero, es decir que se ingresaba por un criterio de exclusión. La heterogeneidad de los miembros en cuanto a intereses económicos y la falta de cohesión social sirvieron de colchón para menguar la radicalización de los sectores obrero y

campesino, sobre todo el primero. Pero su heterogeneidad no impediría que con el tiempo se convirtiera en el sector de mayor peso en el seno del Partido y del gobierno, gracias a la actividad de sus líderes.

A partir de la transformación del PNR en PRM se otorga un nuevo y vigoroso apoyo a la clase media en ascenso aunque la imagen populista se mantiene. Asimismo se produce un cambio fundamental en la mecánica política de México. De un gobierno y un presidente manipulados por el PNR y con Calles detrás, a un sistema presidencial en el que el Partido pasó a ser el instrumento ^{para} que el gobierno asuma la dirección del país.

e) La candidatura de Avila Camacho y el Conflicto Almazanista.

Desde antes de que terminara el periodo presidencial del general Cárdenas se empezaron a perfilar varias candidaturas para sucederlo en su puesto. El grupo de políticos más importante que se opondría a la voluntad cardenista estaba constituido por viejos callistas descontentos con la política populista, quienes se avocaron a evi tar la candidatura del general Múgica, supuestamente el favorito de Cárdenas, y a manifestarse en favor de Avila Camacho unos y de Almazán otros. El apoyo a este general se vio inmediatamente secundado por importantes sectores de la burguesía adinerada, la cual había adquirido considerable capacidad de presión a finales del sexenio por su gran poder económico.

Paoli³⁰⁾ relata citando a Ariel J. Contreras que se gestaron dos proyectos opuestos al de Cárdenas y la posible sucesión de Múgica. Un proyecto se encontraba al interior del grupo oficialista y planteaba la contrarreforma "institucional" mientras que el otro planteaba lo mismo pero desde la oposición que se estaba formando. El primero correspondía al de Avila Camacho y el segundo al del general Juan Andrew Almazán.

Siguiendo a Paoli:

La pelea fundamental, según se deduce de los acontecimientos políticos posteriores y de sus resultados, se daba al interior del Estado, sin dejar de lado ciertas fuerzas importantes de la sociedad civil, volvieron a ganar momentum y se manifestaron vigorosamente en la campaña y en la votación pro-Almazán. Las elecciones y los votos, como se probaría una vez más, no representaban ya, ni han representado después, fuerza política en nuestro país. A partir de ese momento parece claro que la 'enmienda de rumbos' del gobierno, sólo puede hacerse desde su seno mismo. Los movimientos de la sociedad civil son 'tomados en cuenta'; no se puede decir que la organización y los agentes del Estado sean totalmente indiferentes a tales movimientos, pero las decisiones sólo se toman desde la cúpula estatal, por quienes, de alguna manera, llegan a ella 31).

Esto quiere decir que si bien el general Cárdenas era el presidente, el poder presidencial en ese entonces no era tan fuerte como empezó a serlo a partir de los cincuentas. Ante la presión del sector privado y la que venía de las compañías petroleras y del gobierno norteamericano --frente a la incertidumbre del futuro comportamiento del gobierno mexicano--, el general cedió y para febrero de 1939 Avila Camacho había sido designado candidato oficial. Mugica se retiró, pero el almazánismo insistiría todavía llamando a las fuerzas civiles independientes a dar la batalla.

La candidatura de Juan Andrew Almazán estuvo apoyada por diversos sectores populares como ferrocarrileros, electricistas, mineros y obreros textiles, lo cual dió al movimiento un tinte popular. Es cierto que un gran número de obreros se vió claramente beneficiado por las medidas cardenistas orientadas a mejorar el nivel de vida de los sectores populares, no obstante un amplio margen de la población constituido por todos aquellos que no formaban parte de las organizaciones con poder de negociación frente al gobierno, quedó desprotegido. No sólo no se vieron favorecidos por las derramas sociales del gobierno cardenista, sino que tuvieron que sufrir los efectos de la inflación³²). El proyecto de Almazán atraería a estos sectores

populares, así como a grupos de clase media urbana, a pesar de que la dirección del almazanismo estuviera en manos de ideólogos empresariales, con un proyecto altamente proempresarial y proindustrial³³).

Paralelamente al movimiento pro-Almazán entraron en escena diversos grupos anticomunistas, como fueron el Partido Revolucionario Anticomunista (PRAC) encabezado por antiguos callistas y la Unión Nacional Sinarquista (UNS), que junto con otras organizaciones de derecha exaltaban el franquismo español.

Entre tanto el Partido Comunista, que había venido actuando abiertamente durante el régimen de Cárdenas, acordó apoyar al candidato del PRM para fomentar la unión de todos los revolucionarios. Así, apoyaron a Avila Camacho tan pronto como éste fue nombrado candidato oficial del partido.

Durante todo el año de 1939 se produjeron y desintegraron numerosas alianzas de diferentes tendencias en apoyo tanto a Almazán -entre las que destacan el Comité Revolucionario de Reconstrucción Nacional y el Partido Revolucionario de Unificación Nacional- como al general Joaquín Amaro, lo cual dio como resultado una gran cantidad de grupitos con diferentes siglas que sólo propiciaban la confusión. Sin embargo, Almazán fue ganando apoyo para finales de año, por lo que Cárdenas le ofreció figurar como el candidato oficial del PRM si se disciplinaba. Almazán se negó y continuó con su campaña al margen del PRM aunque ambos programas no diferían mucho³⁴).

La fuerza que estaba cobrando Almazán así como el deterioro de la situación económica obligaron a Cárdenas y a Avila Camacho a moderar sus discursos y a congraciarse con los empresarios³⁵). Estos estaban en ese entonces organizándose en un partido político, Acción Nacional, desde el cual en un principio seguirían apoyando a Almazán.

El PAN nace el 15 de septiembre de 1939 y se organiza como una fuerza conservadora pero en busca de la democracia. A pesar

de que se declara a favor de la candidatura de Almazán, en contra de la voluntad de su dirigente principal Manuel Gómez Morán, el PAN no hizo casi nada en la práctica para ayudar finalmente al almazanismo. En términos de J. A. Contreras:

Al final de cuentas sin embargo terminó por imponerse la posición de los directivos del PAN, pues si bien muchos de sus militantes de base participaron activamente en la campaña almazanista, el PAN, como organización, nunca formó parte de ningún comité almazanista ni participó en la organización de sus actos³⁶⁾.

Las elecciones del 7 de julio de 1940 se recordarán siempre por grandes fraudes, mucha violencia y descontento general. Al final de la jornada-electoral ambos candidatos se declararon vencedores y aunque no quedó clara la situación, oficialmente se proclamó vencedor al candidato del PRM. En consecuencia un gran malestar se dejó sentir en gran parte de la población, por lo que la reorganización del partido oficial y de la legislación electoral se hacía inminente con el fin de preservar al grupo gubernamental en el poder, evitando nuevos desprendimientos.

2.- Evolución de la legislación electoral (1917-1946).

Antes de continuar con el análisis político pasemos a estudiar la evolución de la legislación electoral desde la promulgación de la Constitución de 1917. Esto nos servirá como marco de referencia para ver dentro de qué marco legal se encuadraba toda la actividad político-electoral que hemos venido analizando. A nuestro modo de ver el interés en estudiar la legislación electoral no radica en que ésta ^{haya} determinado la elección de los gobernantes. Pero, aunque no haya sido así, el estudio de la legislación electoral resulta de todas formas ne-

cesario, ya que, como dice V. Fuentes Díaz:

Con todo y su ficción, la legislación electoral ha sido siempre expresión y signo de una etapa política, o porque el mero estudio de la frustración de esas leyes, si sólo se las aprecia desde ese ángulo, ofrece un evidente interés 37).

Pero nosotros no queremos estudiar la legislación electoral desde el mero punto de vista de su frustración, sino describir cómo se ha ido modificando, bajo qué coyuntura y cuáles fueron las consecuencias de las modificaciones.

De 1917 a 1976 la legislación electoral mexicana se modificó de manera importante en cinco ocasiones, cada una de ellas dando lugar a una nueva ley electoral. Paoli³⁸⁾ señala que uno de los rasgos que se destacan en las reformas legales que se hacen es el aumento progresivo de la complejidad de las leyes. Este no es un rasgo distintivo, pues vemos que ocurre en gran parte de la legislación, no sólo la electoral; la complejidad se debe a relaciones y circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que son cada vez más ricas y variadas y pueden ser atribuidas tanto a factores internos como externos. Sin embargo, a lo que se refiere Paoli con su caracterización de creciente complejidad en la legislación político-electoral es que "ella se presenta como un resultado progresivo de las necesidades crecientes de control político civil que tiene el Estado Mexicano"³⁹⁾. Y agrega:

No se trata de una complejidad legislativa obtenida primariamente en función de propiciar el desarrollo y la participación política de los ciudadanos. Por el contrario la creciente complejidad legislativa, se presenta como una serie de respuestas sucesivas a la participación política de los ciudadanos 40).

Con esto se quiere decir, que entre más amplias e incontraladas han sido las manifestaciones ciudadanas, la respuesta de los legisladores ha ido en el sentido de incrementar progresiva y sostenidamente los controles del Estado. Resultados de esta situación son la inexistencia de una oposición organizada e independiente, y el creciente desinterés en los procesos electora-

rales por parte de la ciudadanía en general. Esto se refleja muy claramente en las últimas elecciones para presidente de la República, julio de 1976, en donde la única candidatura registrada fue la del partido oficial; y en donde el abstencionismo alcanzó niveles alarmantes, de cerca de la mitad de la población ciudadana⁴¹⁾.

Desde la Constitución de 1917 queda plasmada la voluntad de México posrevolucionario, de regirse mediante "un sistema de mocrático que a base del libre juego de los partidos políticos y la participación del pueblo permitiera la elección de los gobernantes con estricto apego a la voluntad nacional" ⁴²⁾. Este deseo o esta voluntad estaban presentes desde el siglo pasado entre los liberales. Para lograr establecer el sistema democrático que se buscaba, era indispensable garantizar el voto directo y la no reelección, elementos que quedaron consignados en la propia Constitución. Sin embargo, no se hizo mención alguna de los partidos políticos, pues la norma era que la ley electoral se encargara de reglamentarlos⁴³⁾.

Inmediatamente después de que entra en vigor la Constitución, se elabora y pone en práctica la primera ley electoral posrevolucionaria, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, que sería la encargada de reglamentar las elecciones que llevaron a Venustiano Carranza a la presidencia, el 11 de marzo del mismo año. Era una ley electoral muy sencilla que sólo buscaba plantear los procedimientos mínimos en materia electoral para regular esas elecciones.

a) Ley para la elección de poderes federales (1918).

La insuficiencia en materia electoral de la ley de 1917 llevó al presidente Carranza a promulgar una nueva ley electoral del 2 de julio de 1918: la Ley para la Elección de Poderes Federales. El rasgo distintivo de esta nueva ley fue la reglamentación de los partidos políticos. Les exigía un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo. Asimismo, era

necesario registrar con anticipación a los candidatos.

Los partidos políticos tenían que cumplir los siguientes requisitos para participar en operaciones electorales:

- 1.- Haber sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;
- 2.- Que la Asamblea eligiera una Junta que dirigiera los trabajos del partido y que tuviera la representación política de éste;
- 3.- Que la misma Asamblea aprobase un programa político y de gobierno;
- 4.- Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva constara en acta formal;
- 5.- Que no llevara denominación o nombre religioso, ni se formara exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia;
- 6.- Que la Junta Directiva nombrada, publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;
- 7.- Que registrara sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo consideraba conveniente, dentro de los mismos plazos; y
- 8.- Que la misma Junta Directiva o las sucursales dependientes de ella, nombraran a sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley⁴⁴⁾.

La obligación de publicar un órgano informativo con anticipación al proceso electoral tenía como finalidad conocer las tendencias del partido⁴⁵⁾; la prohibición de un carácter religioso o racial impedía que los partidos fueran sectarios⁴⁶⁾; el que los partidos pudieran formarse legalmente con tan sólo cien

miembros favorecía enormemente la participación de los grupos políticos y su proliferación.

En esta misma ley se estipulaba que las casillas electorales serían instaladas con los cinco primeros electores que se presentaran en ^{el} lugar, y que éstos designarían entre sí a los directivos de la mesa. Una situación así favorecía enormemente los fraudes, choques entre grupos políticos y violencia de todo tipo "pues el control de la casilla permitía casi siempre manejar la votación"⁴⁷). Sin embargo, esta reglamentación es significativa porque hasta entonces México no contaba con una semejanza, y porque desde entonces lo que respecta a partidos políticos se ha recogido en todas las leyes electorales posteriores.

Además, como lo señala Fuentes Díaz:

El mecanismo en su conjunto, guardaba bastante semejanza con el actual. De allí que la ley fuese un innegable avance para su tiempo y representase grandes novedades que, por desgracia, resultaron inaplicables por la falta de preparación cívica de los ciudadanos y la ausencia de verdaderos partidos que vigilaran la elección 48).

La ley para Elección de Poderes Federales es el ordenamiento electoral de más larga vigencia en la historia de México, pues fue sustituido hasta el 7 de enero de 1946 por la Ley Electoral Federal. Antes de 1917 el país no tenía experiencia partidaria en elecciones libres. Durante el Porfiriato existían los partidos políticos, pero todos con el consentimiento del General Díaz, y eran más bien clubes electorales que se organizaban efímeramente en vísperas de elecciones y desaparecían después de éstas. Una vez terminada la etapa armada de la Revolución se formaron varios partidos, pero eran partidos caudillistas, ya que no tenían programa ni ideología y resultaban ser únicamente la expresión y voluntad de un jefe. La legislación carrancista era una respuesta ante esta realidad, y se proponía únicamente establecer reglas mínimas para iniciar una práctica de elecciones dentro de marcos legalmente establecidos.

En 1918 cuando fue puesta en vigor la ley electoral carrancista, el único partido con cierto grado de importancia era el Partido Liberal Constitucionalista, a pesar de no haber llegado a ser un partido a nivel nacional. Sin embargo, era el más grande y consolidado de los de la época. De ahí que Fuentes Díaz sugiera que la legislación de 1918 iba mucho más allá de las necesidades de la época. Pero agrega que:

tan pobres y raquíticos fueron esos partidos /los que se formaron inmediatamente después de la etapa armada de la Revolución/, a causa del atraso cívico, que la nueva ley resultó de hecho letra muerta en los aspectos que podían propiciar un avance 49).

Además esa ley no fue capaz de propiciar la consolidación de "verdaderos partidos".

Para Luis Medina⁵⁰⁾ Carranza dejó en manos de las autoridades estatales y municipales el manejo y vigilancia del sistema electoral porque aún no se sabía cuál sería el comportamiento político de una población que acababa de pasar por una revolución y porque quería cambiar radicalmente el sistema indirecto del porfiriato. Las autoridades estatales y municipales tenían en sus manos todo el manejo y vigilancia del proceso electoral, lo cual permitió múltiples fraudes, imposiciones y propició la violencia en repetidas ocasiones. Los fraudes eran común y corrientes desde el fin de la revolución cuando eran a nivel local. Incluso aunque hubieran ocurrido a nivel nacional, lo cual es difícil de comprobar con certeza⁵¹⁾, mientras no hubiera una oposición bien consolidada que los denunciara a la luz pública, la ciudadanía podía fácilmente ignorarlos. Pero en 1940, con la presencia de partidos nacionales como Acción Nacional, con candidatos a diputados federales, los fraudes se evidenciaron y no fue posible ignorarlos. Así, Avila Camacho no deseaba que su periodo de gobierno terminara con unas elecciones enmarcadas en la violencia y con los consiguientes visos de ilegalidad y fraude. Para impedir que se repitiera la situación de 1940 - decidió reformar la ley electoral.

b) Ley electoral federal (1946)

Para 1945 las necesidades del país, tanto internas como externas, imponían la elaboración una nueva ley electoral. La segunda Guerra repercutió internamente en dos sentidos: por un lado impuso la necesidad de fortalecer la unidad nacional y por el otro exaltó el deseo ciudadano de perfeccionar las vías democráticas de gobierno.

Por otra parte, la situación interna de México al final del sexenio del general Avila Camacho era de un desarrollo considerable de las instituciones y de la conciencia nacional. Asimismo, nuevas fuerzas económicas y sociales buscaban integrarse al aparato de poder, mientras que el PRM resultaba demasiado estrecho para ellas. Había que desarrollar más la organización política para incorporar a estas nuevas fuerzas sociales, y una manera de hacerlo era por medio del establecimiento de nuevos mecanismos electorales. La otra era mediante la reestructuración del Partido⁵²).

Las nuevas fuerzas sociales que necesitaban incorporarse se encontraban ya sea en el Partido Acción Nacional, en el movimiento sinarquista y comunista, o eran clases medias urbanas que se incorporarían al sector popular del futuro PRI. Lo novedoso también estaba en que los partidos políticos distintos del oficial ya empezaban a adquirir características de verdaderos partidos, pues contaban con programa y principios y demostraban cierta estabilidad⁵³). Además, los propios partidos de oposición, en particular Acción Nacional, insistieron mucho en que se hiciera más democrática la legislación electoral para que pudieran participar. Había, al menos tres razones más para modificar la legislación electoral de 1918, ya anacrónica. Una era la voluntad del gobierno de Avila Camacho de asegurar que las elecciones llevaran a la presidencia al candidato del PRM con suficiente legitimidad, lo cual sólo podría obtenerse mediante elecciones limpias y organizadas. A ello se agregaba el interés de los alemanistas de que la elección no dejara lugar a dudas, sobre todo

a los ojos de los Estados Unidos, ya que las irregularidades en las elecciones de 1940 estuvieron a punto de provocar un problema serio con los Estados Unidos de no haber sido por el estallido de la guerra y la colaboración de México con los Aliados⁵⁴). Finalmente, el candidato Miguel Alemán quería formarse una nueva imagen pues era un candidato joven y por primera vez civil; estaba compitiendo contra el último desprendimiento oficial del último caudillo militar, para quien el acto electoral no pasaba de ser una mera formalidad. Una nueva ley electoral contribuiría en gran medida a terminar con el pasado y a otorgar al régimen de Alemán una nueva imagen⁵⁵).

El proyecto del Ejecutivo enviado a la Cámara de Diputados para reformar la ley electoral en diciembre de 1945 era mucho más complejo que la ley de 1918 e incluía la siguiente innovación fundamental: la nueva ley electoral establecía que el Estado y los ciudadanos estarían ahora encargados de la dirección del proceso electoral, en lugar de los ayuntamientos, para evitar así la participación de los caciques locales que había demostrado ser fraudulenta y propiciar la violencia y el desorden. Hasta ese momento no se había especificado quién era el responsable de las elecciones federales. El proceso electoral estaría ahora en manos de organismos electorales de carácter federal, los cuales se encargarían de preparar, vigilar y llevar a cabo las elecciones junto con los ciudadanos. En virtud de la experiencia de 1940 la preocupación principal radicaba, pues en "federalizar las elecciones federales". Cabe señalar que en esa ley todavía no se hace referencia a los partidos políticos como órganos también encargados de vigilar el proceso electoral; esto no se incorporará a la legislación electoral mexicana sino hasta 1973.

Los organismos electorales seguían un orden jerárquico. En la base se encontraban los comités electorales distritales, enseguida los locales (para cada Estado) y en la cúspide la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). La CFVE se componía de 6 miembros, dos representantes del Poder Ejecutivo, dos del

Legislativo y los comisionados de partidos políticos nacionales; estaría presidida por el secretario de Gobernación y tenía como secretario al notario más antiguo de la ciudad. Las comisiones locales estaban formadas por tres ciudadanos honestos y dos comisionados de partidos políticos y el Comité Electoral Distrital se integraba por dos comisionados de partidos políticos y tres personas residentes en el distrito que no fueran funcionarios públicos. La CFVE tenía, entre otras, la facultad de integrar a las comisiones locales de los diferentes Estados, encargadas de la preparación, desarrollo e informe del resultado del proceso. De esta manera se buscaba disminuir la participación de las autoridades en el proceso electoral garantizando la participación ciudadana y permitiendo la de partidos políticos.

Otro aspecto novedoso de la ley era la separación de los asuntos técnicos y políticos de aquellos relacionados con el proceso electoral. Todas las funciones técnicas como son el empadronamiento y la división territorial estaban en manos de técnicos y no de políticos militantes, aunque los partidos sí participaban en la vigilancia del proceso electoral. Los técnicos conformaban lo que se llamó el Consejo del Padrón Electoral, que era visto como un requisito para toda elección limpia y democrática⁵⁶).

Una de las más grandes innovaciones de la ley de 1946 fue la obligación impuesta a los políticos de obtener un registro que les permitiera participar en las elecciones, según los artículos 22 al 29. El proyecto exigía a los partidos los siguientes requisitos para ser reconocidos como partidos nacionales y calificar para el registro; dichos requisitos debían cumplirse con un año de anticipación a la fecha de los comicios:

- 1.- Integrarse con un mínimo de treinta mil afiliados, con por lo menos mil en cada una de las dos terceras partes de las entidades federales.
- 2.- Obligarse a normar su actuación pública en la Constitución y respetar las instituciones nacionales.

- 3.- Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto que lo obligara a subordinarse a una organización internacional o depender de partidos políticos extranjeros,
- 4.- No contener en su denominación alusiones de carácter racial o religioso,
- 5.- Organizarse conforme a las bases que establece la ley.
- 6.- Obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos.
- 7.- Formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

Asimismo, los partidos tenían que celebrar asambleas estatales ante notario público, quien certificaba^{ba} que contaban con el número de afiliados mínimo indispensable; una vez logrado esto tenían que protocolizar la declaración de principios, el programa y los estatutos que se hubieran aprobado en asambleas estatales y en asamblea nacional, antes de poder obtener de la Secretaría de Gobernación su certificado de registro. Además, era obligatorio incluir un sistema de elección interna de sus candidatos, un programa y un método de educación política para sus afiliados y un sistema de sanciones; sostener una publicación mensual; tener oficinas permanentes, y justificar ante la Secretaría de Gobernación cada seis meses el cumplimiento de todos estos requisitos. Cada partido debería contar entre sus órganos fundamentales, por lo menos, una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con la representación del partido en todo el país, y comités directivos en cada entidad federativa en donde hubiera organización partidaria. Finalmente, se permitía cosligarse a los partidos pero sólo para una elección; se estatuyó, además, que la coalición debería celebrarse al menos noventa días antes de los comicios ⁵⁷⁾.

No cabe duda que todas estas disposiciones tenían por objeto fomentar la organización más estructurada de los partidos políticos y lograr que estos alcanzaran un grado mayor de cohesión

y permanencia. Como puede apreciarse los requisitos para poder obtener el registro son tan rígidos que sólo aquellos partidos que tuvieran una gran organización a nivel nacional podían cumplirlos. Y eso era finalmente lo que se perseguía: promover y fortalecer un tipo de actividad electoral que se enmarcara dentro de los partidos políticos viables, bien establecidos, que garantizaran permanencia. Todas las leyes siguientes hasta la de 1977 perseguirán este mismo objetivo. La falta de cumplimiento de alguno de los requisitos podía ocasionar la cancelación del registro y, por tanto, la prohibición de participar en las elecciones, ya que toda candidatura independiente se veía anulada por esta ley.]

Además de la promoción y fortalecimiento de un tipo de actividad político-electoral que se enmarcara única y exclusivamente dentro de las organizaciones políticas reconocidas, se buscaba evitar el surgimiento de movimientos electorales coyunturales, en torno a una persona. Con esto se lograría centralizar el proceso electoral y asegurar al partido oficial una oposición permanente, estable y controlada. Con la obligación de registrarse con un año de anticipación se buscaba evitar rupturas de última hora en el partido oficial, así como sorpresas en cuanto a candidatos de otros partidos⁵⁸⁾.

El resultado de esta situación ha sido que ninguna organización política independiente se ha podido registrar y, por consiguiente, participar en las elecciones desde entonces. La facultad de conceder y cancelar el registro, así como de reducir los requisitos para obtenerlo, está en manos de las autoridades gubernamentales, y lo otorgan y lo cancelan según convenga a sus intereses.

Según Fuentes Díaz, la ley electoral de 1946 marca el inicio, en el orden jurídico, de una verdadera evolución política hacia la democratización del sistema político mexicano emanaado de la Revolución. La cotrapartida, en el orden partidario, había sido el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario

desde 1929 ⁵⁹⁾. Sin embargo, el partido había llegado a las elecciones de 1946 muy debilitado, encasillado en su burocratismo, sin apoyo de las bases y como una simple agencia gubernamental, por lo ^{que} pronto se iniciaría un proceso de auscultación y maduración de la idea de reformarlo.

La ley electoral de 1946 tenía muchas deficiencias que pre valedieron de la anterior. Un ejemplo es que la CVFE no era un órgano autónomo ⁶⁰⁾, independiente del gobierno, sino supe- ditado a las autoridades. Por otra parte había el problema de que los requisitos que debían cumplir los partidos para poder ser registrados eran prácticamente imposibles de cumplir. Imponían una organización muy amplia que ningún partido a excepción del oficial había demostrado tener y significaba gastos demasia- do onerosos para partidos de reciente creación. En cuanto a la calificación de las elecciones no se superó la vieja práctica de ser juez y parte al mismo tiempo. En efecto, se conservó el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados como primera y última instancia debido a la tradición jurídico-histórica de preservar la separación de poderes.

Después de aprobada la nueva ley electoral quedaron final- mente registrados, además del PRI (el PRM se transformó en PRI antes de la promulgación de la ley), Acción Nacional, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Fuerza Popular y el Partido Democrático Mexicano (de Ezequiel Padilla), para junio de 1946. De estos cinco partidos el PDM era ^{un} partido electorero y caudil- lista, que había nacido al calor de las elecciones.

Si bien se lograron registrar estos partidos, no implica que hubieran cumplido con todos los requisitos que marcaba la legislación recientemente aprobada. Nuestra opinión es que nin- guno, excepto el partido oficial, podría haberlos cumplido y que sin embargo, fue necesario registrarlos para hacer ver que la nueva ley se estaba poniendo en práctica. De los anteriormente mencionados, sólo el PAN ha mantenido su registro. A los otros les fue cancelado por una u otra razón ⁶¹⁾.

Es interesante señalar que la legislación de 1946 contaba con un artículo transitorio que decía así:

Por esa sola vez bastará que los partidos políticos cuenten con un mínimo de diez mil miembros en toda la República, siempre que en dos terceras partes de las entidades federales se organicen con no menos de trescientos ciudadanos en cada una 62).

La razón por la que se incluyó este artículo transitorio puede encontrarse en la situación política de esos momentos: en 1945-1946 se presentaba una nueva escisión, liderada por Ezequiel Padilla. De no haberse incluido el transitorio la corriente padillista se hubiera podido servir del argumento de que la nueva ley estaba hecha para impedirle el acceso a las elecciones, lo que hubiera provocado un problema político de graves proporciones. Si bien esta pudo haber sido la razón principal del transitorio, lo cierto es que también sirvió para registrar a los otros partidos e incrementar así el ambiente democrático.

En síntesis, la ley electoral de 1946 dio al régimen suficientes elementos para poder intervenir en los asuntos políticos a tiempo, evitar los desprendimientos y alentar la organización de partidos de leal oposición. Sin embargo, el problema se ha traducido en que si bien se reduce la expresión de la oposición en el plano nacional y estatal por la vía electoral a partir de la legislación de 1946, la inconformidad y desaliento cívico se ha expresado desde entonces a través del abstencionismo creciente, la violencia física y las manifestaciones populares en defensa de intereses de ciertos grupos --como son los movimientos gremiales y estudiantiles de los últimos decenios. Todas estas consecuencias han puesto de manifiesto la creciente necesidad, cada vez más imperiosa, de democratizar el sistema político mexicano.

3.- Legislación y proceso político-electoral de 1946 a 1976.

a) La transformación del PRM en PRI

El final del sexenio de Cárdenas puede caracterizar por un

estado general de inquietud. La nación se encontraba dividida en dos campos; los beneficiados y los perjudicados por la política cardenista⁶³). La hostilidad se veía acentuada por la tensión mundial, en vísperas de la segunda Guerra, por la postura que adoptaría México frente a ella y por la sucesión presidencial. La necesidad del nuevo gobierno era incorporar a nuevos sectores sociales para fortalecer la unidad nacional. El desarrollo político de la oposición, particularmente integrado por Acción Nacional (PAN), hacía necesaria la búsqueda de la tolerancia y la conciliación. Ya para 1945, la integración de los industriales nacionalistas ampliaría y fortalecería esa unidad nacional.

Entre los factores objetivos⁶⁴) que marcaban la necesidad de encontrar nuevas tácticas políticas estaban el fortalecimiento del capital y el surgimiento de nuevos grupos industriales progresistas, el deterioro económico debido al bloqueo exterior desde la expropiación petrolera, y la presencia del PAN. Asimismo, había que fortalecer las instituciones civiles frente a las militares. Por otro lado, era conveniente llegar a un consenso general de todos los grupos sociales para que pudieran trabajar juntos en el desarrollo del país. La unidad nacional también serviría para impedir que los factores internacionales afectaran de manera considerable la vida interna del país, y como una vía necesaria para hacer posible la continuación del programa económico y social que México estaba llevando a cabo. Avila Camacho actuó como planeador, coordinador y mediador en esta gran tarea de integrar una unidad nacional.

Uno de los actos trascendentes del régimen avilacamachista, en lo que respecta a la vida del partido y a la vida política en general, fue la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en febrero de 1943, en la que se integraría, entre otros grupos, el sector militar.

Durante los cuarentas la importancia de las clases medias se había hecho más patente, debido a los procesos de industrialización, ampliación de la burocracia y de la administración y

la expansión de la educación media y superior. Poco a poco va tomando forma una nueva composición de fuerzas dentro del partido en la que las clases medias irán prevaleciendo sobre los sectores populares, al mismo tiempo que se va dando un proceso de creciente institucionalización y de desarrollo de la burocracia⁶⁵).

Además de incrementar su poder aglutinador, el Partido va ejerciendo mayor control sobre sus miembros, encuadrándolos en su respectivo sector y en su circunscripción electoral⁶⁶). En forma paralela el centralismo se va incrementando en el CEN, particularmente en el presidente del partido, y la participación de los militantes en la toma de decisiones internas del partido se va nulificando cada vez más.

Al analizar la Ley Electoral Federal de 1946 señalamos algunos rasgos distintivos de la situación del país que condujeron a Avila Camacho a reformar la legislación electoral. Estas reformas no eran suficientes sin la modificación, aunque no fuera muy profunda, del propio partido oficial, pues las circunstancias ya eran muy diferentes de las que llevaron a Cárdenas a crear un gran frente contra el callismo. El partido se encontraba desgastado y sufría fuertes ataques tanto de la izquierda como de la derecha. Era pues indispensable revitalizarlo. Asimismo, el ambiente político de 1945 se caracterizaba por dos tendencias importantes: por una parte la política seguida por Avila Camacho de rectificación del cardenismo, una de cuyas manifestaciones culminó en la reforma al artículo tercero constitucional; por otra parte, la unidad nacional y la participación de la izquierda ya no eran tan apremiantes al terminar la guerra. Estas dos tendencias favorecían a los grupos más moderados del partido para apoderarse de su dirección. Para no provocar una ruptura interna que amenazara la estabilidad nacional, estos grupos tenían que reformar al PRM⁶⁷).

Así, el 18 de enero de 1946 se declara disuelto el PRM "porque había ya cumplido su misión histórica"⁶⁸), y se aprueban

la nueva declaración de principios, programa y estatutos del Partido Revolucionario Institucional. El nuevo lema era "Democracia y Justicia Social". Se incorporaron varios cambios que renovaron su estructura orgánica, como son la creación de secretarías de Acción Juvenil y Acción Femenil, para fomentar la militancia de las mujeres y los jóvenes; la introducción de secretarías de Acción Política, dirigidas por un diputado y un senador, con el fin de estrechar el vínculo entre el líder cameral y el funcionario del PRI encargado de vincular al partido con los diputados y senadores. Una de las modificaciones estatutarias importantes se refiere a la selección interna de los candidatos a diputados, senadores, gobernadores y miembros del poder judicial; siguiendo la nueva legislación electoral aprobada unos días antes, y siguiendo también su espíritu de democratización, se preveía que la selección interna de candidatos se haría mediante el voto individual de los militantes en casillas electorales instaladas para tal efecto después de lanzada una convocatoria. Con esto se trataba de quitarle al partido su imagen antidemocrática, aunque la selección del candidato a presidente de la República se dejaba a la Convención Nacional.

Medina⁶⁹⁾ afirma que en el fondo una de las finalidades de la transformación del PRM y de la ley electoral, era la de disminuir la influencia de la CTM dentro del partido, diluir las posibilidades de negociación que tenía esa central con muchas localidades en las que contaba con afiliados. Como medida paralela y con la misma finalidad se fomentó la incorporación al sector obrero de la Confederación de Obreros y Campesinos de México, el Sindicato de Trabajadores Mineros, la Confederación General de Trabajadores, y otros sindicatos. Otra medida paralela fue la celebración de un pacto intersectorial cuya finalidad era diluir los efectos democratizadores de las primarias cerradas y asegurar la proclamación de los candidatos desde las cabezas de cada sector. Al firmar el pacto intersectorial, se aceptaba que los directivos de cada uno de los tres sectores

determinaran el número de candidatos y su distribución dependiendo del número de miembros que tuviera cada sector en cada entidad electoral. Otro de los objetivos del pacto era el deseo de mantener la estructura sectorial de partido, pues ésta permitía una mejor manipulación y control sobre los movimientos de la base a la vez que se ofrecía una imagen de rejuvenecimiento político⁷⁰⁾.

La campaña electoral de 1946 se desarrolló en calma y sin alteraciones considerables de la paz pública. A pesar de que se dieron varios incidentes, la contienda electoral nunca llegó a parecerse, ni de lejos, a la de 1940.

Además de Alemán por el PRI, estaban como candidatos a la presidencia Agustín Castro por el Partido Nacional Constitucionalista; era exsecretario de la Defensa Nacional en los últimos meses del gobierno de Cárdenas; y Enrique Claderón candidato, por el Partido Reivindicador Popular Revolucionario (PRPR). Ambos jugaron un importante papel en el mantenimiento de la tranquilidad y el orden pues Castro tenía gran influencia sobre los militares descontentos por la desaparición de su sector dentro del Partido, y Calderón sobre los cardenistas y henriquistas, servía de contrapeso frente al grupo padillista, y mantenía llamado a los ferrocarrileros⁷¹⁾. No obstante, los dos candidatos más importantes en esos comicios fueron Alemán y Padilla, ya que el PAN no pudo lanzar candidato propio, y se limitó a la participación en elecciones de diputados federales y senadores.

Como ya hemos dicho de acuerdo con la nueva legislación electoral quedaron legalmente registrados por la secretaría de Gobernación el PRI, PAN, FPPM y PDM, así como dos partidos alemanistas independientes: el Partido Democrático Independiente y el Frente Unificador Revolucionario. Avila Camacho también ordenó que se registrara al Partido Fuerza Popular, representante del movimiento sinarquista, y al Partido Comunista. Para mayo de 1946 todos estos partidos acudieron a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para registrar a sus candidatos y "se

vió con claridad que la contienda iba a ser muy amplia y reñida⁷²⁾. Sin embargo, la verdad era que la democracia era únicamente aparente, y que aunque hubiera muchos candidatos y muchas agrupaciones representando a toda clase de orientaciones ideológicas, en la práctica la oportunidad de que este "mosaico" quedara efectivamente representado era prácticamente nula. El PRI tenía, con mucho, la oportunidad de adjudicarse la gran mayoría de los escaños. Y no tardaría mucho tiempo en aclararse esta situación. De las cuatro agrupaciones de oposición a las que les concedieron diputados, el PAN recibió 4 habiendo presentado 87 candidatos; Fuerza Popular uno habiendo presentado 46; tres para el Democrático Independiente habiendo presentado 77 y uno para el PUR. Por su parte, el PRI obtuvo 132 habiendo presentado 205 candidatos⁷³⁾. Al PCM y al PDM no les reconocieron ninguna victoria, porque ese tipo de oposición no tenía cabida en el sistema todavía.

A pesar de que Avila Camacho tuvo que condenar explícitamente cualquier tipo de fraude para reforzar la imagen de democracia que se proyectaba con tal cantidad de partidos y candidatos, toda la oposición se quejó con gran fuerza del fraude electoral. Según Eduardo Correa sí hubieron muchas irregularidades en la votación y a pesar de ellas "todo el mundo palpó que el PRI fue derrotado por Acción Nacional y por el Partido Democrático⁷⁴⁾. Como eso era de esperarse las protestas no tardaron en hacerse sentir. El 30 de julio el PDM entregó a la Suprema Corte de Justicia un memorial en donde se denunciaba el fraude escandaloso cometido en las elecciones del 7 de julio de 1946, a pesar de que se sabía que la Corte había venido insistiendo en que de acuerdo al artículo 97 constitucional, no estaba obligada a conocer de asuntos electorales. La Suprema Corte se negó finalmente a seguir investigando el posible fraude electoral por "no estar facultada para hacer una pesquisa general"⁷⁵⁾.

b) Ley electoral federal (1951)

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, sus reformas en 1949, así como la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y sus reformas en 1963 y 1970 y la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 contienen disposiciones destinadas a incrementar cada vez más la centralización del proceso electoral, y se llega incluso a que en la práctica las oportunidades para la participación de grupos políticos que no simpaticen con el gobierno se ven canceladas. Esta circunstancia se observa en los requisitos para el registro de partidos políticos, en el modo de administrar el proceso electoral y en el mecanismo de calificación de las elecciones⁷⁶⁾.

Siguiendo esta tendencia inaugurada en la legislación de 1946, la de 1951 incrementa las dificultades para obtener el registro de los partidos, pues agrega los siguientes requisitos:

- 1.- El notario público que levante las actas de las asambleas estatales deberá verificar la identidad de por lo menos cinco por ciento de los afiliados y su lugar de residencia;
- 2.- El mismo notario deberá dar fe de que asistieron los mil afiliados por Estado que prescribe la ley;
- 3.- El tiraje de las publicaciones partidarias deberá ser registrado por la Comisión Federal Electoral;
- 4.- Los partidos deberán establecer y sostener centros de cultura cívica para sus miembros;
- 5.- Cualquier partido podrá pedir que se investigue a otro para verificar que se cumplen los requisitos de la Ley;
- 6.- Se adiciona a las causas de cancelación del registro la de no verificar elecciones internas para designar candidatos⁷⁷⁾.

Durante la vigencia de las leyes de 1946 y 1951 obtuvieron su registro tres nuevos partidos: el Popular (PP) que luego agregaría su nombre el de socialista; el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Nacionalista Mexicano. El hecho de que estos tres partidos se hayan logrado registrar tampoco implica que hayan cumplido con las obligaciones que marca la ley, par-

ticularmente en lo que concierne al número de afiliados y su repartición territorial. Esto queda de manifiesto en las elecciones del 2 de julio de 1961 cuando ninguna de estas tres agrupaciones obtuvo ni siquiera el número de votos igual al de sus presuntos afiliados, a pesar de que en general se obtienen más votos que militantes⁷⁸⁾.

La ley de 1951 fue especialmente importante en cuanto al establecimiento de controles en los comicios de ese año, pues las primeras elecciones en que se aplicaría constituyeron un momento en el que la "familia revolucionaria" estuvo a punto de dividirse, cuando se presentó el último de los desprendimientos caudillistas de nuestra historia reciente, el de Miguel Henríquez Guzmán.

c) Las elecciones de 1952

Las elecciones de 1952 representaban la última ocasión en que una personalidad sin un partido permanente, sin programa y sin ideología bien estructurada fomentaba la participación popular en contra del gobierno. Esta oposición caudillista, del estilo de la de Vasconcelos o Almazán estaba ahora encabezada por Henríquez Guzmán.

Para 1952 el desinterés en los procesos electorales y el abstencionismo consiguiente tenía sus causas principales en la imposición gubernamental, aunque otra de las razones importantes haya sido el hecho de que la oposición, por sus propias características, inducía al desaliento. Estas características eran, por ejemplo, que todos los candidatos de la oposición habían salido de las filas oficialistas; la oposición era del tipo caudillista, lo cual implica que en el momento en que la cabeza del movimiento se retiraba por cualquier razón, todo se venía abajo; y, por lo tanto, no se contaba ni con una ideología tan bien estructurada, con un programa definido ni con una organización que pudiera continuar con el trabajo político independiente^{mente} del líder⁷⁹⁾. Como una de las consecuencias más graves

de esta situación, la ciudadanía ha llegado a pensar que no puede haber oposición más que dentro del propio gobierno y aceptando las reglas impuestas. De ahí que la mayor parte de los partidos de oposición que se han mantenido, lo han hecho por haberse oficializado, es decir, siguiendo un comportamiento de apoyo o por lo menos no antagónico al partido oficial. En esta tendencia la excepción la constituye el PAN, que es el único partido dentro de la oposición legalizada que se ha mantenido, por así decirlo, casto⁸⁰⁾.

En 1952 hubieron tres candidatos de partidos registrados a la presidencia de la República: Adolfo Ruiz Cortines, por el PRI, Efraín González Luna por el PAN y Miguel Henríquez Guzmán por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM).

Olga Pellicer señala diversas circunstancias que permitieron la candidatura de Henríquez, como fueron la frustración de antiguos miembros de la familia revolucionaria por su exclusión en el ejercicio directo del poder durante el régimen de Alemán; el descontento de los colaboradores de Cárdenas ante las rectificaciones alemanistas en materia agraria; el descontento sobre todo campesino por el deterioro de su nivel de vida a causa del freno a la reforma agraria y de la política de contención salarial durante los cuarenta⁸¹⁾. La mal estructurada ideología del henriquismo se resumía en la voluntad de recuperar planteamientos fundamentales de la Revolución Mexicana, a la cual se había traicionado.

Desde las elecciones de 1946 se había planteado la posibilidad de que Henríquez postulara su candidatura a la presidencia, y ya en 1952 recibe apoyo de dirigentes y personalidades conectadas con el mundo oficial, como había ocurrido con Vasconcelos y Almazán. Pero muchos de los apoyos provenientes del aparato oficial tenían por objeto presionar en contra de la candidatura derechista del Regente de la Ciudad de México. Fernando Casas Alemán, quien al parecer sería sucesor. Así, cuando se nominó a Adolfo Ruiz Cortines como candidato oficial del parti-

tido, el henriquismo perdió sentido entre gran parte de sus simpatizantes. Antes de que se supiera quién sería el siguiente candidato a la presidencia, lo que el movimiento henriquista buscó fue, desde dentro del propio sistema, tratar de democratizar al partido.

En términos de la profesora Pellicer

Lo que los henriquistas pedían era, nada menos, que el partido participara efectivamente en la designación del candidato presidencial y que la opinión de sus miembros al respecto se expresara abierta y democráticamente. Semejantes peticiones iban justamente en contra de las normas que, para entonces, eran fundamentales para el sistema político mexicano: el secreto extremo en torno a la designación del candidato presidencial, y la participación restringida, cuando no limitada exclusivamente al presidente saliente, en la nominación del candidato. No es sorprendente, por lo tanto, que los dirigentes prietas reaccionaran violentamente contra las pretensiones henriquistas; se sabe sin embargo, que intentaron negociaciones secretas en las que, a cambio del mantenimiento de la disciplina interna, se ofrecía a los simpatizantes de Henríquez puestos de importancia en la próxima administración. Pero, confiados en la posibilidad de imponer sus puntos de vista, los henriquistas optaron por la creación de un partido político independiente (82).

Ante el descontento del FPPM, PAN Y PP después de su derrota en las elecciones del 2 de julio de 1952, tuvieron lugar una serie de hechos violentos que culminaron en la cancelación del registro a la FPPM dos años más tarde, a petición del CEN del PRI. Esta sería la última vez en que se produciría un desprendimiento importante dentro de la "familia revolucionaria", pues a partir de ese momento la oposición interna dentro del PRI se traduciría en negociación. La cancelación del registro a la FPPM también sirvió de ejemplo y amenaza a los partidos registrados, con lo cual el control gubernamental se incrementó.

Sectores medios que no pudieron integrarse al PAN o al PP apoyaron al movimiento henriquista, al igual que campesinos independientes que formaron la Unión de Federaciones Campesinas,

y obreros de las agrupaciones oficiales. El movimiento henriquista no contó con el apoyo de obreros organizados explícitamente para ese movimiento, como fue el caso de la candidatura de Vicente Lombardo Toledano, por el Partido Popular, en esos mismos comicios. El lombardismo contaba con otra gran ventaja pues a diferencia del henriquismo, sí tenía una ideología muy bien estructurada y contaba con un programa muy avanzado. Sin embargo, a pesar de que Lombardo fue uno de los fundadores y principales dirigentes de la CTM, su candidatura no se vió apoyada por esta central con la suficiente fuerza y no tuvo mayores consecuencias.

Como en las ocasiones anteriores, la oposición protestó por los fraudes de las elecciones de 1952, protestas que fueron seguidas de varios hechos violentos. Los datos de la Comisión Nacional Electoral señalaron que el PPEM no obtuvo la mayoría en ninguno de los Estados, y que los resultados de la votación para presidente de la República eran como sigue: 579 745 (16%) para la FPPM; 2 713 419 (74%) para para el PRI, 285 555 (8%) para el PAN y 72 482 (2%) para el PP⁸³).

Es interesante señalar que en las elecciones de 1952 el partido oficial obtuvo, de nueva cuenta menos del 80% de la votación en elecciones presidenciales. De Madero a Avila Camacho todos los candidatos habían obtenido más del 90%, excepto Calles que obtuvo 84%; y ya en las elecciones de Alemán éste obtuvo tan sólo el 77.9% mientras que a su principal opositor, Ezequiel Padilla le fueron atribuidos el 19.3%⁸⁴).

Ante la experiencia del henriquismo y frente a la existencia del PAN y del PP, que ya pintaban como partidos permanentes, el presidente Ruis Cortines propuso nuevas reformas a la ley electoral de 1946. Estas fueron aprobadas el 31 de diciembre de 1953 y entraron en vigor al día siguiente. Su finalidad más clara era la de hacer prácticamente imposible el registro de nuevos partidos, pues ya no era necesario. La reforma de 1954 aumentó los requisitos para el registro de partidos de treinta

mil a setenta y cinco mil afiliados en toda la República, y en más de las dos terceras partes de los Estados, en lugar de en la mitad. Dos importantes innovaciones más fueron el otorgamiento a la mujer del derecho general de voto, limitado hasta entonces a escala municipal, y el establecimiento del Registro Nacional de Electores, en lugar del Consejo del Padrón electoral, con autonomía administrativa pero dependiente de la Comisión Federal Electoral en cuanto al presupuesto ⁸⁵⁾.

d) Las reformas de 1963 y 1971

Las siguientes reformas a la Ley Electoral de 1946 se aprobaron en 1963, y se derivaron de la necesidad de poner a la ley en consonancia con la reforma constitucional del año anterior que creó un nuevo sistema para integrar la Cámara de Diputados, con los llamados diputados de partido. El presidente López Mateos había enviado al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, en diciembre de 1962, un proyecto de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales, cuya esencia era dar entrada a las minorías políticas con una mayor representación.

Lo que había ocurrido era que entre 1952 y 1962 la oposición, conformada por el PAN, PPS y PARM ⁸⁶⁾ se había debilitado mucho porque había experimentado numerosas divisiones internas y porque en las elecciones de 1961 ninguno de los tres obtuvo siquiera un número igual de votos que el de sus presuntos miembros ⁸⁷⁾.

Si bien Fuentes Díaz ⁸⁸⁾ asegura que la falta de diputados de la oposición en la Cámara de Diputados "afectaba única y exclusivamente a las minorías políticas", nosotros sentimos que a quien afectaba fundamentalmente tal situación era al PRI, pues no contaba con una oposición suficiente para que el teatro de la democracia tuviera credibilidad.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas

y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución, enviada al Congreso por el presidente López Mateos el 21 de diciembre de 1962 se señalan como razones principales de la reforma e introducción de diputados de partido las siguientes:

- 1) El reconocimiento del hecho evidente de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o corrientes de opinión minoritarios que actúan en la República, dada la fuerza del partido mayoritario, lo que ha ocasionado algunas críticas a nuestro sistema en el sentido de carecer de flexibilidad para dar oportunidad a esas minorías políticas.
- 2) La reflexión de que las susodichas minorías deben agruparse y centralizarse en partidos políticos nacionales, de manera que puedan actuar orgánicamente y por cauces legales, contribuyendo así a consolidar aún más la estabilidad política de que México disfruta.
- 3) El convencimiento de que para lograr lo anterior es necesaria una reforma electoral, o dicho de otro modo, la adopción de un nuevo sistema que, logrando el propósito apuntado, esté de acuerdo con nuestra tradición constitucional.
- 4) El imperativo de que el nuevo sistema electoral otorgue facilidades de representación a las minorías, sin que esto impida que las grandes mayorías de ciudadanos mantengan en el Congreso el predominio que les corresponde por su condición mayoritaria, de acuerdo con la filosofía democrática y la realidad política que admiten el derecho a opinar, a discutir y a votar de mayorías a minorías pero que sólo otorgan a las primeras la facultad de decidir.
- 5) La urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios sin desfigurar las instituciones firmemente arraigadas en la conciencia nacional, mediante la estructuración de un sistema que, asentado en nuestra realidad, sea netamente mexicano⁸⁹⁾.

Esta exposición de motivos y la de las reformas de 1977 son muy similares y coinciden en buscar la participación y representación de las minorías en el Congreso, lo cual hace pensar que después de quince años quedó de manifiesto que el sistema de diputados de partido no era unassalida. Ahora se introduce un nuevo sistema de representación proporcional, pero aún no se puede adelantar cual será su resultado.

Las reformas establecieron que para obtener diputados de partido era necesario que los partidos políticos nacionales registrados obtuvieran al menos el 2.5% de la votación nacional; así, tendría derecho a 5 diputados, y con cada medio por ciento más de ese porcentaje de la votación se les concedería un diputado más hasta llegar a veinte. Esto era válido sólo para los partidos que obtuvieran menos de veinte curules por mayoría.

El nuevo sistema se puso en práctica por primera vez en las elecciones de diputados federales de 1964 (julio), en las que el PAN obtuvo la catidad máxima de diputados, mientras que ni el PPS ni el PARM alcanzaron siquiera el porcentaje del 2.5%, a pesar de lo cual se les asignaron diputados de partido⁹⁰). Esto demostró dos cosas a la vez: por una parte quedó de manifiesto la magnitud de la debilidad de esos dos partidos, pero también se vió que el gobierno estaba dispuesto a sostener a partidos que no tenían ni la mínima representación que exigía la ley, mientras le fueran de utilidad. Como dice Granados Chapa,

Si bien se mira la historia de los diputados de partido, se advierte en ella el propósito gubernamental de propiciar el desarrollo de una oposición que no lo es en rigor, y que sin embargo ofrece oportunidades distintivas de expresión política a los ciudadanos. De allí que se den privilegios a los partidos 'leales', como los descritos, pero no se asuma el riesgo de abrir el cauce a nuevas formaciones políticas, cuyo control sería, por lo menos, menos seguro que el que hoy se ejerce⁹¹).

Esta idea de Granados Chapa nos hace pensar que si bien la ley electoral aprobada durante el régimen de José López Portillo abre el cauce a nuevas formaciones políticas, como son,

entre otras, el Partido Comunista Mexicano, la finalidad no es otra que la de hacer de ellas una "oposición". Esta idea será retomada más adelante cuando analicemos dicha legislación electoral.

En las tres elecciones posteriores a la reforma de 1963 quedó de manifiesto que ni el PARM ni el PPS lograban la suficiente representatividad en la Cámara de Diputados. Así, durante el régimen de Luis Echeverría, se introduce otra reforma a la legislación de 1951 mediante la cual se reduce el porcentaje mínimo necesario para tener derecho a diputados de partido de 2,5% a 1.5% de la votación nacional; también se incrementa el tope de diputados de partido de veinte a veinticinco, esto con el fin de compensar un poco más a una oposición políticamente poco gratificada y sumamente útil en términos de la legitimidad que proporcionaba al sistema⁹²). Las reformas de 1971 a la ley electoral también implicaron modificaciones constitucionales, como fueron la reducción de la edad para los candidatos a diputados y senadores de veinticinco y treinta y cinco a veintiuno y treinta respectivamente.

e) la ley federal electoral de 1973

Hacia fines del gobierno del presidente Díaz Ordaz tuvo lugar una serie de crisis políticas y de enfrentamientos entre la clase media urbana y el gobierno cuyo resultado fue que a la llegada de Echeverría a la presidencia en 1970 se plantearan 2 caminos posibles: el endurecimiento de la política represiva, o la democratización a través de la ampliación de la participación política. Se opta por el segundo camino.

Hasta entonces los partidos existentes no habían podido ofrecer soluciones satisfactorias a los conflictos. Así, una de las actitudes adoptadas por el presidente Echeverría, enmarcada en su política de "apertura democrática" fue la de permitir el surgimiento y la organización de varios partidos de oposición casi todos ellos de izquierda como el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, entre otros; también se permitió un poco más de tolerancia para la actuación de viejos partidos como el Comunista Mexicano y el sinarquista, ahora denominado Partido Demócrata Mexicano.

El sexenio de Luis Echeverría se puede caracterizar por una doble política. Por una parte una política de corte populista en la que los grandes temas eran una reforma fiscal profunda, políticas de redistribución del ingreso y de importantes reivindicaciones para la clase trabajadora; diálogo con los sectores medios urbanos, sobre todo con los estudiantes y profesionistas claramente descontentos desde 1968; tolerancia al sindicalismo independiente; reparto agrario y aliento al cooperativismo; impulso a las exportaciones y diversificación de mercados. La gran parte de estas propuestas se quedaron en simples promesas de reforma. Por la otra se inició una política de acelerado incremento del gasto público a costa de un creciente endeudamiento del exterior.

El populismo echeverriista entró en crisis desde 1973, cuando se empiezan a dejar sentir las repercusiones de las tensiones económicas internacionales. Como resultado de las políticas unilaterales en el campo monetario desde 1971 y en el de energéticos desde 1973, así como de la crisis alimentaria por perturbaciones climáticas, la economía internacional empezó a stravesar por un período de inflación muy fuerte, dado el gran incremento en la demanda mundial. Así, en México la tasa de inflación en 1973 se vió influida por las súbitas modificaciones de los precios en los mercados internacionales, por el insuficiente suministro de algunas materias primas y por la crisis mundial del petróleo. Intentos de una política redistributiva dentro del populismo echeverriista agravaron la situación. El índice de precios al mayoreo en la ciudad de México aumentó entre diciembre de 1972 y diciembre de 1973 en 25.2%, en tanto que en el mismo período del año anterior (1971-1972) el incremento había sido tan sólo de 2.6%.⁹³⁾

La crisis económica interna, agravada por la situación de la economía internacional, aunada a un intento por contrarrestar los efectos negativos del '68, trajo consigo hacia finales del sexenio una reacción en sentido contrario. Desde 1975 se aprecia una reducción importante en la inversión del sector privado y para los últimos meses de 1976 la fuga de capitales había puesto al país prácticamente en la bancarrota. Asimismo, la crisis de confianza alcanza niveles insuditos y atañe no sólo al gobierno sino al sistema político en su conjunto. La crisis de confianza fue una de las manifestaciones de las contradicciones surgidas entre el Estado y los empresarios; contradicciones que a su vez se originaron desde el principio del régimen por la política reivindicativa hacia los sectores populares.⁹⁴⁾

El gobierno de Echeverría, pero sobre todo la imagen presidencial alcanzaron un grado tal de deterioro al final de sexenio que obligaron al giro político del sucesor.

Dentro de las medidas del gobierno de Echeverría se modificó la legislación electoral y se promulgó de la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, que reguló las elecciones para diputados federales y senadores de julio del mismo año y las elecciones presidenciales de julio de 1976.

Las dos modificaciones más importantes, en cuanto a partidos políticos, de la nueva ley se refieren al otorgamiento de nuevas prerrogativas a los partidos para que obtengan recursos económicos y a la reducción de 75 mil a 65 mil el número de afiliados en toda la República mínimo necesario para obtener el registro y de dos mil quinientos a dos mil los afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.⁹⁵⁾

Aparentemente estas reformas estaban destinadas a facilitar la organización de nuevas organizaciones políticas pero, en realidad, el registro se hacía aún más difícil con la Ley de 1973 porque se le agregó un requisito más que prácticamente cancelaba la posibilidad de que partido alguno se registraré mediante ese procedimiento. Este nuevo requisito se encuentra en el artículo 23 que se refiere a la constitución de los partidos políticos nacionales, fracción II párrafo tercero en el que se lee que el notario público tendrá que atestiguar "Que entre los presentes [de los dos mil afiliados que concurrieron ante él de cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas] se encontraban vecinados en, cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de veinticinco personas por municipio o delegación ..."⁹⁶⁾. Este requisito era prácticamente imposible de cumplir cuando se piensa que el número de municipios en cada Estado varía enormemente y que, si bien hay Estados como Baja California en donde sólo hay cuatro municipios, hay otros como Oaxaca, Colima o Tlaxcala que pasan de varias centenas⁹⁷⁾.

Esto nos lleve a pensar que la verdadera intención de la nueva legislación era reforzar o revitalizar la participación

de los partidos de oposición ya registrados. Esto se ve claramente en la primera modificación importante que señalabamos más arriba y que se refiere a los estímulos económicos a partidos registrados. En esta modificación se destacan el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y el uso gratuito de la radio y la televisión en períodos electorales, y bajo la supervisión directa de la Secretaría de Gobernación (artículo 39).

Otra de las modificaciones de la nueva ley se refiere a la representatividad en la Cámara de Diputados. Rafael Segovia se refiere a esto de la siguiente manera:

Por primera vez se pasa, o se intenta pasar, de un régimen de partido dominante sin oposición parlamentaria y partidista efectiva, a un régimen donde esta oposición pueda desempeñar un papel en el recinto parlamentario y puede organizar libremente partidos minoritarios dentro del marco de la Constitución y de la Ley Federal Electoral.⁹⁸⁾

Como hemos señalado más arriba, la oposición registrada había venido perdiendo fuerza durante los decenios de los cincuenta y sesenta, razón por la cual se crearon los diputados de partido, para garantizar la representatividad del PPS, PARM y PAN en la Cámara de Diputados ya que el PRI ocupaba prácticamente todas las curules. Por esta razón se rebaja de 2.5% a 1.5% de la votación nacional el mínimo necesario para diputados de partido. La debilidad del PPS y del PARM también quedaba manifiesta al no haber presentado candidatos presidenciales propios, excepto el PPS en una ocasión; por el contrario, el PAN desde 1939 había venido realizando una tenaz lucha electoral frente al gobierno.⁹⁹⁾ Si bien los partidos más débiles eran el PPS y el PARM y no tanto el PAN, el PRI—gobierno no se conformaría con el simple bi-partidismo y la oposición de derechas, sino que prefería guardar su imagen centrista y mayoritaria manteniendo a la oposición de izquierda, por más débil que este fuera.¹⁰⁰⁾

De esta suerte, podemos sintetizar diciendo que las principales reformas introducidas en 1973, algunas de las cuales se recogen desde las reformas de 1970, en lo que concierne a la conformación del Poder Legislativo fueron:

a) conferir la calidad de elector a los mexicanos mayores de 18 años; b) reducir la edad de elegibilidad para ser diputado de 25 a 21 años y la de senador de 35 a 30; c) rebajar el índice de 2.5% a 1.5% de la votación total para que un partido nacional puede estar representado en la Cámara de Diputados y ampliar a un máximo de 25 el número de diputados de partido; y d) ampliar a 250 000 habitantes o fracción que pase de 125 000 los distritos electorales, con lo que se crearon 14 nuevos distritos y se llegó a un total de 194.¹⁰¹⁾

Con la reducción de la edad se buscaba la entrada más rápidamente de los jóvenes al sistema político a través de los partidos, fortaleciendo a estos, y cooptando más pronto a la juventud inquieta. Con la ampliación de los distritos electorales se buscaba responder en cierto sentido al crecimiento demográfico acelerado de la población mexicana, pero el hecho de que tan sólo se crearan 14 nuevos distritos, aun que fuera en los centros de mayor crecimiento de la población, no pesó de ser un paliativo, pues significó incrementar el control político de la Cámara de Diputados en esas zonas.¹⁰²⁾

Pasemos ahora a analizar las reformas constitucionales en materia político-electoral de 1977 y la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

NOTAS AL CAPITULO II

- 1) Delhumeau, México: realidad política ..., pp. 47-53.
- 2) Alvaro Obregón muere el 18 de julio de 1928.
- 3) Meyer, Los inicios ... p. 17.
- 4) Idem; el subrayado es mío. Por su parte, Vicente Fuentes Díaz en Los partidos políticos, p. 228, señala que desde 1922 hubieron intentos de formar un partido "real y orgánico" que impusiera la disciplina política que hacía falta.
- 5) Fuentes Díaz, Los partidos ... pp. 226-227.
- 6) Delhumeau, op. cit., p. 53.
- 7) Como por ejemplo, el Partido Comunista o el Partido Socialista Obrero.
- 8) Meyer, op. cit., p. 22.
- 9) Idem. p. 44.
- 10) Idem. p. 9.
- 11) Lozoya, El ejército ... p. 61.
- 12) Meyer, op. cit., p. 54.
- 13) Idem. p. 44.
- 14) Delhumeau, op. cit., pp. 58-59.
- 15) Idem.
- 16) Meyer, op. cit., p. 64.
- 17) Idem. p. 16.

- 18) Skirius, José Vasconcelos ..., p. 161.
- 19) Idem. p. 162.
- 20) Meyer, op. cit., p. 276.
- 21) Idem.
- 22) Fuentes Díaz, Los partidos ... p. 248.
- 23) Paoli, "Legislación ..." p. 28. (enid 2.)
- 24) Fuentes Díaz, Los partidos ... p. 250.
- 25) Idem. p. 257.
- 26) Idem.
- 27) Idem.
- 28) Delhumeau, op. cit., p. 71.
- 29) Idem. p. 76.
- 30) Paoli, "Legislación ..." p. 31 y ss.
- 31) Idem. p. 32.
- 32) Medina, "Origen y circunstancia ..." p. 272.
- 33) Contreras, México 1940! ..., pp. 153-154.
- 34) Idem. pp. 133-134.
- 35) Véase Medina, "Origen y circunstancia ..." pp. 278 y ss.
- 36) Contreras, op. cit., p. 166.
- 37) Fuentes Díaz, Origen y evolución ... p. 7.
- 38) Paoli, "Legislación ..." pp. 2 y ss.
- 39) Idem.
- 40) Idem.

- 41) Véase el artículo de Rodríguez Araujo en Estudios Políticos, núm. 7, UNAM, 1976.
- 42) Fuentes Díaz, Origen y evolución ... p. 109.
- 43) Idem. p. 113.
- 44) Legislación electoral ..., pp. 298-299.
- 45) Fuentes Díaz, Origen y evolución ..., p. 124.
- 46) Idem.
- 47) Idem. p. 122.
- 48) Idem. p. 123.
- 49) Idem. pp. 125-126.
- 50) Medina, Civilismo y modernización ...
- 51) Rafael Segovia, "La reforma ...", p. 305, dice: "La desigual atribución del voto y los triunfos aplastantes del Partido Revolucionario Institucional han sido, a su vez, uno de los elementos de constante fricción entre un sistema electoral democrático y un sistema político de partido dominante. Estos triunfos, como señala Vincent Padgett en The Mexican Political System, si bien rara vez se ha podido comprobar que eran el resultado de fraudes, carecen en general de credibilidad".
- 52) Vejar Vázquez, No dejes crecer ..., pp. 200-205.
- 53) Fuentes Díaz, Origen y evolución ... pp. 135-136.
- 54) Medina, Civilismo y modernización ...
- 55) Idem.

- 56) Fuentes Díaz, Los partidos ... p. 261.
- 57) Legislación electoral ..., pp. 335-338.
- 58) Fuentes Díaz, Origen y evolución ..., p. 136.
- 59) Idem. pp. 125-126.
- 60) En el debate en la Cámara, la diputación panista se mostró inconforme porque sólo dos personas representarían a todos los partidos en la CFVE; ellos proponían que fueran por lo menos tres, pues existía también el PCM; con esa ley la CFVE se conformaría con cuatro del PRM, con posibilidad de ser seis, contra uno, o cuando mucho dos representantes de los partidos de oposición.
- 61) Al PCM se le canceló su registro el 21 de febrero de 1949 aduciendo sus relaciones con organizaciones extranjeras. PFP, brazo electoral del sinarquismo, por haber encapuchado la estatua de Benito Juárez en un mítin el 18 de diciembre de 1948.
- 62) Legislación electoral ..., pp. 361-362.
- 63) Medina, "Origen y evolución ..." p. 272.
- 64) Según la caracterización de Vegar Vázquez, No dejes crecer...
- 65) Delhumeau, op. cit., pp. 83-85.
- 66) Idem.
- 67) Medina, Civilismo y modernización ...
- 68) Idem.
- 69) Idem.

- 70) Idem.
- 71) Idem.
- 72) Idem.
- 73) Idem. Y La Nación, 25 mayo 1945.
- 74) Correa, El Balance ... p. 495.
- 75) Excelsior, 8-VII-1946.
- 76) M. A. Granados, "Legislación electoral" ... pp. 62-63.
- 77) Legislación electoral ..., pp. 398-402.
- 78) Granados Chapa, "Legislación ..." p. 64; este autor nos da la cifra exacta de votos para cada uno de estos partidos en las elecciones de julio de 1961: PPS 65 143; PARM; 33 671; y PNW; 19 082.
- 79) Paoli, "Legislación ..." pp. 51-52.
- 80) No obstante, Soledad Loeza describe al PAN como la "oposición leal"; véase Loeza, "El Partido, Acción Nacional: La oposición leal en México" en Foro Internacional, vol. XIV, ene-mar. 1974, núm. 3, pp. 352-374.
- 81) Pellicer, "La oposición en México ..." p. 34.
- 82) Idem. p. 36.
- 83) Idem. p. 40.
- 84) Paoli, "Legislación ...", p. 54.
- 85) Fuentes Díaz, Origen y evolución ... p. 140.
- 86) Ya había desaparecido el Partido Nacionalista Mexicano.

- 87) Granados Chapa, "Legislación ...", p. 64.
- 88) Fuentes Díaz, Origen y evolución ..., pp. 141-143.
- 89) Moya Palencia, La reforma electoral, pp. 115-116.
- 90) Granados Chapa, "Legislación ...", p. 65.
- 91) Idem. pp. 65-66.
- 92) Paoli, "Legislación ...", p. 60; cabe señalar que antes de la reforma electoral de Echeverría en 1971, el 20 de enero de 1970, mientras Díaz Ordaz todavía ocupaba la presidencia, se reformó la ley electoral y se redujo la edad mínima para ser elector a los 18 años, para ambos sexos.
- 93) Informe Anual, Banco de México, S.A., 1972 y 1973.
- 94) Para un análisis detallado de la crisis de confianza al final del sexenio de Echeverría, véase Loaeza, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976". Foro Internacional, vol. XVII, abr-jun. 1977, núm. 4, pp. 557-586.
- 95) Legislación electoral ... pp. 453-460.
- 96) Idem. p. 455.
- 97) Paoli, "Legislación ...", pp. 61-62.
- 98) Segovia, "La reforma ...", p. 306.
- 99) Granados Chapa, "Legislación ...", p. 62.
- 100) Segovia, "La reforma ...", p. 308.
- 101) Idem. pp. 307-308.
- 102) Idem. p. 309.

C A P I T U L O III
LA REFORMA POLITICO-ELECTORAL
(1977-1978)

1.- Antecedentes inmediatos

Después de un recuento del proceso político y la evolución de la legislación electoral desde la promulgación de la Constitución llegamos al momento actual, al régimen del presidente José López Portillo, en el que se ha planteado e incluso iniciado una reforma política.

Uno de los primeros resultados de la reforma fue la promulgación de una nueva ley electoral, que para efectos de ahorrar espacio y facilitar la lectura hemos llamado LOPPE. Al análisis de esta ley está dedicado este tercer capítulo, por lo que empezaremos señalando las razones que condujeron al presente régimen a plantear e instrumentar una reforma política como la que está teniendo lugar.

Como hemos dejado ver en el capítulo anterior, el sexenio de Echeverría se tradujo en el diálogo sobre todo con los sectores más afectados de la crisis política del '68, la disminución de la represión, tolerancia al sindicalismo independiente y a las movilizaciones campesinas. También vimos cómo durante el sexenio de Echeverría se producen modificaciones a la legislación electoral cuyo objeto no era incorporar a nuevas fuerzas de oposición partidaria sino reforzar a las ya existentes, reduciendo el porcentaje mínimo para obtener diputados de partido y elevando el número tope, así como aumentando las prerrogativas para los partidos políticos con registro.

El final del sexenio de Echeverría resultó ser muy diferente de lo que originalmente se había planteado. El país se encontró inmerso en una crisis económica de enormes proporciones que afectaba a todos los sectores sociales. La crisis económica era en parte resultado de la crisis internacional del capitalismo, pero también de las políticas del echeverrismo. Al terminar el sexenio la crisis económica se había traducido, entre otras cosas, en las devaluaciones de la moneda, el agotamiento de la capacidad de endeudamiento del país, la fuga de capitales y los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, que imponían una línea política a seguir.

A la crisis económica se agregaba una crisis política de gran envergadura. Los principales elementos que nos permiten hablar de una crisis política pueden sintetizarse en el desgaste de la imagen presidencial al final del sexenio de Echeverría, pues las reformas originalmente planteadas nunca dejaron de ser meras declaraciones verbales; en un creciente abstencionismo y escepticismo electoral, sobre todo en las zonas urbanas¹⁾; la crisis interna del principal partido de oposición, el PAN, que impidió la postulación de una candidatura a la presidencia, dando como resultado la candidatura única de López Portillo; la pérdida de la poca credibilidad con que contaba el PPS después de la crisis electoral de Nayarit y su consiguiente división interna; y la inviabilidad del PARM e incapacidad para representar una alternativa política sería²⁾.

Dentro de este orden de cosas, la reforma política que presenta López Portillo por medio de su secretario de Gobernación, es una respuesta a la apremiante necesidad de cierto ajuste en el sistema político y a la voluntad de impedir un cambio hacia el autoritarismo de corte sudamericano. La reforma política sólo es una parte de toda una estrategia que

formula el gobierno al llegar al poder, y cuyo objetivo es ofrecer una salida airosa al caos en que se encontraba el país en el momento del cambio de gobierno. Asimismo, resulta ser la contraparte de un proceso de "derechización" de la economía y una respuesta a la tregua económica simbolizada en la "alianza para la producción".

Con el fin de sacar al país de la crisis, López Portillo adopta una serie de medidas en lo económico durante su primer año de gobierno que pueden resumirse en la necesaria retracción de la inversión privada, y suspensión de incrementos salariales a los trabajadores. Esto traería como consecuencia el aumento del desempleo, la marginación, el descontento y movilización en el campo y en las periferias urbanas, en síntesis, la intensificación de las tensiones sociales en muy poco tiempo. Como complemento de este tipo de medidas se plantea la reforma política, de tinte democratizante.

El anuncio de la reforma política coincide en ese momento con la presencia de nuevas o remozadas organizaciones políticas de oposición, que piden mayor democratización del juego político y racionalización de las luchas electorales. Estas fuerzas políticas aparecieron durante la vigencia de la llamada "apertura democrática" de Echeverría, y quedaron conformadas entre otras, por los partidos Comunista Mexicano, Mexicano de los Trabajadores, Socialista de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores, Socialista Revolucionario, del Pueblo Mexicano y Demócrata Mexicano. Se produce, pues, una coincidencia de intereses meramente coyuntural entre el gobierno de López Portillo y esta oposición que todavía no estaba legalizada: integrarla al juego político significaba para el régimen la garantía de cierta estabilidad y la posibilidad de apoyarse en una legitimidad coyuntural. Para la oposición representaba una oportunidad para iniciar un modelo político distinto de pluripartidos y auténticas luchas electorales (3).

De esta suerte la reforma política se traduce en una reforma electoral pues el gobierno busca reducir los conflictos de los sectores populares al campo electoral. Así, se permite la participación de nuevos partidos y una imagen de mayor democracia con una ley electoral que parece garantizarla. Los conflictos económicos y sociales se verán neutralizados en gran parte pues todos aquellos que adopten un carácter político deberán resolverse por medio de la nueva ley electoral. La Cámara de Diputados se convierte en un foro público abierto a las quejas y demandas de los grupos afectados por la crisis que de alguna manera necesitan manifestarse⁴⁾ pero no se convierte en una amenaza real por no ser verdaderamente independiente del Ejecutivo. Al mismo tiempo que se abre un cauce legal para la participación, se relegitima al sistema ofreciendo un ambiente democrático. Para poder evaluar la reforma electoral y política pasemos primero a analizar la nueva ley electoral.

2.- Anuncio de la Reforma Política de López Portillo

El discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en nombre del presidente López Portillo, en ocasión del segundo informe del gobernador del estado de Guerrero el primero de abril de 1977, marca el inicio del proceso de la reforma política del régimen. En esa ocasión Reyes Heróles señaló como la razón principal que motivó al presidente López Portillo a llevar a cabo una política a la crisis económica y a la consiguiente amenaza política que se derivaría de ella. Dicha amenaza política podía haberse traducido, siguiendo la exposición de Reyes Heróles, en un "endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez", al abandono del Estado de derecho, la violencia y el caos. En otras palabras, Reyes Heróles puso de manifiesto en ese discurso que para evitar el rompimiento de las instituciones y para salvaguardar el sistema político mexicano, frente a la amenaza de un desbordamiento tanto de corte autoritario como revolucionario, la clase política no tenía más alternativa que la de recurrir a una nueva fórmula legitimadora del sistema. Los elementos de esta nueva fórmula legitimadora estarían marcados por, y deberían responder a, aquellos que conformaban los fundamentos principales de la crisis: abstencionismo, desgaste de la oposición institucionalizada y aparición de nuevas fuerzas democráticas independientes, tanto políticas como sindicales. En ese discurso de Reyes Heróles se aclaró que, lo que se buscaba era que el Estado ampliara

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".

Asimismo, en la comunicación al secretario de Gobernación del 14 de abril del mismo año, el presidente López Portillo señalaba que

El Ejecutivo a mi cargo está empeñado en llevar adelante la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país⁶.

Desde que se anuncia la reforma política se ponen de manifiesto tanto sus objetivos como sus limitaciones. Los primeros, está claro, buscarían reorganizar ciertas reglas del juego para que diferentes corrientes de opinión, que hasta ahora venían actuando al margen de la ley, se manifestaran por los cauces legales que la propia legislación impone. Una mejor representación de los intereses diversos de la sociedad mexicana se traduciría en una mayor credibilidad en el proceso electoral, mismo que es la base de un sistema democrático por definición. A su vez, esto se traduciría en una mayor credibilidad y confianza en el sistema político en general. Las segundas, las limitaciones de la propia reforma política se encuentran también muy claras desde un principio: no se trataría de instrumentar una reforma profunda, que llegara incluso a poner en duda las bases mismas de sustención del sistema político mexicano, como algunos llegaron a pensar, imaginar una reforma política de tales características e instrumentada por la propia clase en el poder sería pedir que dicha clase cavara su propia tumba. Por el contrario, la reforma que se instrumentara debería fortalecer, no debilitar al sistema y a la clase en el poder. Por eso los propios planteamientos de los ideólogos del sistema la reducen a una mera reforma electoral, y no incluye una serie de ventajas que pide la oposición pero que ésta no ha sabido conquistar por sí misma⁷).

El observador podría encontrar dos elementos para sostener el argumento de que la reforma lospezportillista no se limitaría a una simple reforma electoral. El primero se encuentra en la comunicación del presidente al secretario de Gobernación a la que nos referimos arriba en la que el primero pi-

de que se realicen audiencias públicas ante la Comisión Federal Electoral en las que pudieran expresar sus puntos de vista las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general en torno a los elementos que debiera contener la reforma política.

Estoy seguro de que las encuestas, opiniones y estudios que en la Comisión Federal Electoral se recaben, enriquecerán sustancialmente la iniciativa que me propongo - elevar a la soberanía del H. Congreso de la Unión

terminaba diciendo el presidente en su comunicado.

Tal y como le fue solicitado, el secretario de Gobernación en su calidad de presidente de la Comisión Federal Electoral, lanzó una convocatoria para audiencias públicas, que tuvieron lugar entre el 28 de abril y el 21 de julio de 1977. - En total se celebraron doce audiencias en las que participaron 15 organizaciones políticas, casi todas ellas dominadas por partidos, 25 personas a título individual, dos agrupaciones gremiales y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. A pesar de que no puede saberse si dichas intervenciones modificaron sustancialmente los proyectos originales de reformas a la Constitución y a la ley electoral, que fueron enviados al Congreso después de concluidas las audiencias en la CFE, sí se puede constatar que la gran mayoría de las peticiones que ahí se hicieron no fueron incluidas en las reformas legislativas, puesto que esas peticiones eran las que llamaban a un cambio sustancial en el modelo de poder, y no a un simple reajuste - dentro del mismo marco político, que fue lo que ocurrió.

El segundo elemento que permitiría al observador pensar que la reforma política de López Portillo no se quedaría en - una mera reforma electoral se desprende de su primer informe de gobierno en el que afirmó que

Una verdadera reforma política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor⁸⁾.

Hasta el momento sólo hemos visto un resultado concreto de la reforma política anunciada: reformas a diecisiete artículos constitucionales y la promulgación de una nueva ley electoral, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), destinada a reglamentar la Constitución en lo que concierne a los procesos electorales.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución fue enviada al Congreso el 4 de octubre y entró en vigor el 7 de diciembre de 1977, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial. En ese lapso fue discutida y aprobada por la Cámara de Diputados (del 4 al 25 de octubre) y por la de Senadores (del 3 al 11 de noviembre) así como por las legislaturas de los Estados de la Federación (del 24 al 29 de noviembre). La iniciativa de la nueva ley electoral fue enviada al Congreso por el presidente López Portillo el 6 de diciembre de 1977 y después de ser analizada fue aprobada por ambas Cámaras y publicada en el Diario Oficial de la Nación el 30 de diciembre del mismo año. Interesa destacar que las reformas a los 17 artículos constitucionales fueron discutidas durante casi dos meses antes de ser aprobadas, mientras que la nueva ley electoral, que consta de 250 artículos y que destaca por su novedad y complejidad en comparación con las anteriores, requirió tan sólo de un par de semanas para ser aprobada.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, López Portillo señaló que era necesario institucionalizar la lucha de los contrarios para legitimarlas. También admitió como imperante la apertura de cauces para la participación política de las minorías con el fin de que participen en el gobierno del país y contribuyan a que el siste-

ma político mexicano sea más democrático. Resaltó la urgencia de legitimar al sistema y dar alicientes a la población para contrarrestar el creciente abstencionismo cuando afirmó que

... buscamos el progreso político y social; reformando para refirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda electoral⁹).

En el mismo sentido la exposición de motivos de la iniciativa de ley electoral resaltaba la voluntad del gobierno de garantizar los derechos de las minorías y de la oposición para que juntos con los de las mayorías se fortalezca la tradición democrática mexicana. El presidente aceptó que la democracia significa igualdad política de los ciudadanos y que las mayorías en México han venido excluyendo la voz de las minorías.

La mayoría de los representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo¹⁰).

Se anunciaba la inclusión de un sistema electoral hasta entonces desconocido en la práctica electoral mexicana, el sistema de la representación proporcional, que supone ser un sistema mucho más democrático que el de mayoría, que se había venido practicando. En realidad, como veremos más adelante, el sistema de mayoría se mantuvo y el de la representación proporcional se incorporó pero en una mínima parte y con muchas restricciones.

Ahora pasaremos a analizar las reformas a los artículos constitucionales, así como la nueva ley electoral. Hemos dividido nuestro análisis en cuatro temas fundamentales relativos a los actores del proceso electoral, las autoridades electorales, las fórmulas electorales, la calificación de las elecciones y lo contencioso electoral.

3.- Los actores del proceso electoral

Los principales actores de todo proceso electoral son sin duda los electores y los candidatos. Los primeros, a través de su voto, eligen a los segundos para que los representen. La legislación electoral mexicana se refiere a otros cuatro actores del proceso electoral: los partidos políticos nacionales, las asociaciones políticas y los frentes y coaliciones. Al análisis de la LOPPE con respecto a los partidos, asociaciones, frentes y coaliciones, candidatos y electores, está dedicada esta primera parte del tercer capítulo.

La adición al artículo 41 constitucional para incorporar a ese texto la normación de los partidos políticos, fue una de las modificaciones más importantes de la reforma. La exposición de motivos señalaba que mediante su inserción en la Constitución, se asegura a los partidos políticos como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo.

La adición al artículo 41 señala que los partidos políticos nacionales "son entidades de interés público" cuyo fin es "promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional" para lo cual "tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación". Asimismo, señala que "los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales". Sin embargo, en la Constitución no se define lo que se entiende por partido político nacional; tampoco se señala la necesidad de registrar a los partidos, pues el registro está previsto en la ley reglamen

taria y no tiene fundamento constitucional.

Haber reconocido que los partidos políticos son factores determinantes en el ejercicio de la soberanía y abrir la posibilidad a que su existencia y funcionamiento alcance nivel constitucional es sin duda un gran avance: ahora los responsables del proceso electoral no serán únicamente el Estado y los ciudadanos, sino también los partidos políticos. Su actividad será vista, entonces, como útil y necesaria para el desarrollo ordenado del proceso político y como un paso más adelante hacia la sofisticación del sistema político mexicano.

La LOPPE, como es su función, reglamenta todas estas disposiciones constitucionales. Esta ley concede una parte importante de su texto al tratamiento exclusivo, de los partidos políticos, en el Título Primero dedicado a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las organizaciones políticas, artículos 19 al 73.

El capítulo III, artículos 19 al 21, se refiere de manera muy general al sistema de partidos políticos. Señala que los ciudadanos tendrán derecho a organizarse libremente en partidos o asociaciones políticas nacionales y que siendo los partidos nacionales entidades de interés público, para que sus actividades queden garantizadas deberán gozar de la personalidad jurídica que les otorga el registro. Asimismo, señala que la acción de los partidos políticos nacionales deberá tender a propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos, promover la formación ideológica de sus militantes, coordinar acciones políticas conforme a principios y programas y estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

El capítulo IV está dedicado a la definición de los partidos políticos nacionales. Los artículos 22 al 25 señalan que toda organización que pretenda constituirse como partido político nacional deberá constar con una declaración de principios

un programa de acción y unos estatutos cuyas características se asemejan muchísimo a las establecidas por la legislación anterior. Las únicas modificaciones relevantes son con respecto a los estatutos: 1) se agrega a la legislación anterior que la denominación del partido tendrá que ser distinta a la de otros partidos registrados; 2) que los procedimientos internos de renovación de sus dirigentes podrán ser públicos, en tanto que la legislación anterior lo prohibía. Esa prohibición se introdujo con el fin de evitar las primarias cerradas, es decir, la elección de un candidato a un puesto de elección popular por medio del voto directo de los militantes, y estaba directamente dedicada al partido oficial; y 3) que deberá contar con un comité "en cuando menos la mitad de las entidades federativas o en la mitad de los distritos electorales, pudiendo también integrar comités regionales que comprendan varias entidades federativas". La ley electoral de 1973 establecía la obligación de tener un comité en cuando menos cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas. La reducción del número de comités mínimo indispensable de dos terceras partes a la mitad de los estados es sin duda un avance; esta medida disminuye los requisitos para el registro de un partido, sin que esto quiera decir que el registro sea ahora mucho más fácil de obtener. Se introdujo la posibilidad de tener comités distritales pues como veremos más adelante, responde a una nueva modalidad de obtención del registro.

La fracción III del artículo 23, que trata sobre la declaración de principios de los partidos señala que los partidos están obligados a no aceptar pacto o acuerdo que los sujete a subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros. Este artículo se incluyó desde la ley electoral de 1946 con dedicatoria especial al Partido Comunista. No obstante, la "amenaza del comunismo internacional" ya no es una preocupación importante de los regímenes en las democracias occidentales, por lo que el artículo pierde ya sentido.

El artículo 26, resulta ser una de las innovaciones centrales de la nueva ley electoral. En él se establece que un partido político nacional deberá obtener de la Comisión Federal Electoral su registro, para poder ejercer los derechos y gozar de las prerrogativas que marca la ley. La novedad radica en que la organización interesada podrá optar por alguno de los procedimientos siguientes:

- a) constitución y registro definitivo (que es el procedimiento contemplado en leyes anteriores), y
- b) registro condicionado al resultado de las elecciones.

El registro condicionado parece abrir una oportunidad a la actuación legal de los partidos políticos que no han logrado obtener su registro por otros medios.

Con la nueva ley las elecciones serán las que determinarán si un partido obtiene su registro definitivo o lo pierde. Así, aparentemente será el voto popular el que decida sobre la suerte de los partidos: si estos logran suficiente apoyo (un mínimo de 1.5% de la votación nacional en una elección si se tiene registro condicionado en tres si el registro es definitivo) permanecerán en el juego político; de lo contrario perderán su legalidad. En práctica pensamos que el gobierno determinará en última instancia si un partido pierde su registro o lo conserva. No sería la primera ocasión en que actúa de acuerdo al "espíritu de la ley".

En torno al procedimiento de constitución de un partido político el artículo 27 señala que deberá contar con 3,000 - afiliados en cuando menos cada una de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados en cada uno de cuando menos la mitad de los distritos electorales. Si bien se aprecia, una reducción en el número de entidades federativas en las que deberá tener afiliados, se incrementa el número de dos mil a tres mil los afiliados mínimos necesarios. Se podría argumentar que este incremento en el número de afiliados

se debe al crecimiento de la población, pero si en verdad se tratara de favorecer el registro de nuevos partidos como se a firma en la exposición de motivos, esta medida lo obstaculiza aún más, pues en lugar de requerirse cuarenta mil afiliados para realizar las asambleas ahora se requerirán cuarenta y ocho mil. La exposición de motivos sí reconoce que los mecanismos para constituirse como partido, no han operado, pues en veinte años no se ha podido constituir ninguno. Quizás por eso se introduce un nuevo mecanismo, el de contar con 300 afiliados en la mitad de los distritos. Este mecanismo aún no ha sido puesto en práctica, ningún partido ha optado por el registro definitivo mediante este nuevo procedimiento, de suerte que no puede asegurarse su viabilidad. Al parecer, resulta una vía mucho más sencilla de cumplir que la anterior, pero queda aún por comprobarse si algún partido la puede cumplir. Nuestra duda a este respecto no se deriva tanto de la capacidad organizativa de los partidos para poder celebrar 150 asambleas distritales con 300 afiliados en cada una. Se deriva de que para las elecciones de julio de 1979, está vía para la obtención del registro no tendrá cabida, de acuerdo con los artículos 46, 75 y 82: en el artículo 46, se establece que sólo podrán participar en elecciones aquellos partidos que hayan obtenido su registro con un año de anticipación; el 75 señala que la demarcación de los distritos electorales uninominales se determinará en el mes de noviembre del año anterior a la elección ordinaria de que se trate; finalmente, el 82 fracción IX otorga a la CFE la facultad de variar la demarcación de los 300 distritos uninominales antes de cada elección. Si bien, la demarcación de los distritos electorales se efectuó en julio de 1978, ya no dió tiempo para que algún partido optara por esta vía para obtener su registro definitivo para las elecciones legislativas federales de 1979.

Los demás requisitos que marca la ley para la constitución de un partido político son muy similares a los de la anterior. Estos consisten en celebrar asambleas en la mitad de

las entidades federativas o distritos electorales en presencia de un notario certificando que acudió el número de afiliados mínimo necesario, que dichos afiliados aprobaron ^{los documentos} de su partido y se afiliaron, y que sus nombres, domicilios y número de credenciales de elector aparecen en unas listas. Asimismo, el partido tendrá que celebrar una asamblea nacional constitutiva, también en presencia de un notario que certifique que asistieron todos los delegados elegidos en las asambleas estatales o distritales, que se celebraron éstas, que se comprobó su identidad, residencia, y número de credencial permanente el elector y que aprobaron la declaración de principios, programas y estatutos de dicho partido. Como se puede ver, los requisitos para constituirse son muy complicados y no varían en prácticamente nada en relación a la ley de 1973. Se sigue manteniendo el número de 65 mil afiliados como mínimo para constituirse y la necesidad de tener una credencial permanente de elector, misma que es sumamente difícil de conseguir sobre todo en zonas rurales.

Para tener derecho al registro definitivo, de acuerdo con el artículo 28, el partido interesado deberá presentar ante la Comisión Federal Electoral, constancias de declaración de principios, programas y estatutos, listas nominales de los 65 mil afiliados y su repartición por entidad o por distrito electoral y actas de las asambleas federales o distritales y de la asamblea nacional constitutiva.

En un plazo de 120 días a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la CFE resolverá si el partido obtiene su registro definitivo. En caso afirmativo se le expedirá un certificado, en caso negativo se le expondrán las razones. El artículo 29 agrega que la resolución de la CFE "será definitiva y no admitirá recurso alguno". Cuando analicemos a los integrantes de la CFE se verá lo antidemocrático de este artículo. Asimismo, como bien señala Paoli¹¹⁾

este artículo viola el 14 constitucional

que establece que ningún ciudadano podrá ser privado de sus - derechos sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos y el artículo noveno que dice que ningún - ciudadano podrá ser privado del ejercicio de sus derechos para asociarse políticamente.

En relación al procedimiento para obtener el registro con dicionado al resultado de las elecciones, la LOPPE establece en su artículo 31 que la CFE será la encargada de convocar a quienes pretenden obtener su registro condicionado al resulta do de las elecciones, para que presenten su solicitud dentro de los plazos que señale y con los requisitos que determine. Esto quiere decir que la fórmula del registro condicionado al resultado de las elecciones no operará siempre, para cada - elección, sino sólo cuando la CFE lo juzgue necesario, o conveniente. —

Al analizar los requisitos que marca la ley para optar - por este segundo proceso para obtener el registro percibimos que el legislador prefiere que los partidos trabajen por esta forma de registro, pues las limitaciones establecidas por la ley a los partidos con registro condicionado son muy importan tes para el régimen. A reserva de ampliarlo posteriormente, podemos adelantar que tales limitaciones se refiere, por ejem plo, a que los partidos políticos con registro condicionado no tienen voto en el seno de la CFE (artículo 37), ni pueden participar en elecciones estatales ni municipales (artículo - 40) a pesar de que la Constitución sí lo permite.

El artículo 32 de la LOPPE, establece que para obtener - el registro condicionado al resultado de las elecciones el so licitante deberá acreditar que cuenta con declaración de prin cipios, programa y estatutos, que representa a una corriente de opinión dentro de la colectividad nacional, para lo cual presentará publicaciones periódicas, folletos o manifiestos, y que ha realizado una actividad política permanente durante - los cuatro años anteriores a la solicitud del registro o haber

funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria de la CFE. El artículo 33 establece que la CFE resolverá antes de los 45 días posteriores a la presentación de la solicitud de registro pero también deja sin ninguna posibilidad de revisión las decisiones de la CFE, o sea que nuevamente se viola el derecho de audiencia que otorga la Constitución.

En síntesis, en todo sistema democrático la exigencia de un reconocimiento de los partidos es necesaria para que el Estado mantenga cierto control y regulación sobre las actividades políticas y porque en las elecciones los partidos juegan un papel fundamental al ser ellos los que nombran a los candidatos. En ese sentido no se coarta su libertad porque el Estado regule algunos aspectos de su actividad¹²⁾. Sin embargo, la LOPPE sigue estableciendo una serie demasiado amplia de requisitos, muchos de ellos muy difíciles de cumplir. Para los partidos en formación, que buscan apoyarse en las clases más desfavorecidas cumplir con los requisitos de las asambleas estatales con tres mil miembros implica gastos muy cuantiosos que no puede solventar una organización que se sostenga por la sola cuota de sus afiliados. La LOPPE favorece así a los partidos con muchos recursos económicos o que busquen ser patrocinados por el gobierno, pero no a los independientes y de base popular¹³⁾. Por otro lado, el registro obligatorio de los electores es en sí un gran obstáculo si se piensa que el pueblo mexicano está muy despolitizado y tiene altos índices de analfabetismo. Es a menudo un factor de intimidación, pues muchos de los ciudadanos le temen a la represión o a perder sus empleos o su afiliación sindical, lo cual a menudo sucede, por el simple hecho de afiliarse a un partido de oposición. Finalmente, la alternativa del registro condicionado al resultado de las elecciones representa una gran oportunidad para que, sin tener que cumplir con todos los requisitos del definitivo, los partidos políticos que así lo decidan, empiecen a participar electoralmente en la construcción de un nuevo modelo político pluripartidista y de auténticas luchas electorales. Para las

elecciones de 1979 participarán con registro condicionado el Partido Comunista Mexicano, el Socialista de Trabajadores y - el Demócrata Mexicano.

El artículo 35 señala que los partidos políticos podrán fusionarse entre sí y con ellos las asociaciones políticas, con el objeto de formar un nuevo partido. En ese caso el nuevo organismo deberá solicitar su registro respectivo a la CFE. En caso de que se acuerde que uno de los partidos que participan en la fusión conserve su personalidad jurídica, también podrá mantener su registro y los demás partidos o asociaciones que participen en la fusión se disolverán. Para participar en elecciones el convenio de fusión deberá ser presentado ante la CFE antes de los ¹⁸⁰días previos a los comicios.

El concepto de fusión de dos o más partidos o asociaciones políticas no había sido incorporado antes a la legislación electoral mexicana y de acuerdo con la exposición de motivos esta nueva figura jurídica se incorpora con el fin de permitir a los partidos y asociaciones políticas que dispongan "de herramientas que hagan posible la unión de sus intereses, estrategias y objetivos, la unificación de sus recursos y la coordinación de sus acciones políticas"¹⁴). En efecto, la legalización de la fusión permitirá que aquellos partidos o grupaciones demasiado pequeñas se unan a otras para poder participar en los procesos electorales. Se puede pensar que se trata de una medida destinada a permitir la reunión de los pequeños partidos en donde domina el caudillismo y el personalismo faccioso.

En el artículo V, relativo a los derechos y obligaciones de los partidos, el artículo 36 refleja lo que hace esta nueva ley es favorecer la actividad electoral de los partidos por encima de las demás, pues señala que los derechos de los partidos políticos son postular candidatos y participar en elecciones, formar parte de los organismos electorales y nombrar re-

presentantes ante las mesas directivas de casillas. Esto re fleja que los partidos políticos, a excepción del PRI, no son vistos en México, ni en la legislación mexicana, pero que como organismo dedicados a tomar parte en los procesos electorales.

A pesar de que se sostiene que los partidos no son electoreros, la LOPPE sí los induce a serlo, ya que sus principales derechos y prerrogativas ¹⁹⁸ derivan de su participación electoral

Quizás en donde queda más claro el hecho de que la LOPPE no admite a partidos políticos si no son electores es en el artículo 68, fracción III, que señala como una de las causas de la pérdida del registro el incumplimiento con las obligaciones que señala la ley; y precisamente una de las obligaciones es participar en elecciones federales, estatales y municipales (artículo 36, fracc. I y II). En otras palabras, si por alguna razón un partido decide abstenerse de participar en alguna de las elecciones del país, aunque sea en una ocasión, estará sujeto a la cancelación de su registro.

El artículo 37 introduce un elemento de injusticia con los partidos con registro condicionado al resultado de las elecciones, como ya lo habíamos mencionado más arriba, porque se les prohíbe tener voto en la CFE, comisiones locales y comités distritales electorales. Sólo los partidos con registro definitivo tendrán derecho a voz y voto.

Jurídicamente se le conoce a este caso como de condición resolutoria. Consiste en que la entrada en vigencia de los derechos plenos se ve condicionada al cumplimiento de una condición, que en este caso es obtener el 1.5% de la votación total. De esta suerte, la lógica jurídica impide asimilar al partido registrado con el que pide su registro condicionado. No obstante, se trata sin duda de un elemento de injusticia

porque los partidos con registro condicionado llevan a cabo una actividad en la preparación de las elecciones igual que las de los partidos registrados definitivamente. Son igualmente actores del proceso electoral, presentan candidatos y desarrollan trabajo electoral igual que los otros. Paoli¹⁶⁾ incluso pone el ejemplo de que un partido con registro condicionado obtenga el 10% de la votación nacional y otro con registro definitivo obtenga sólo el 1%, no se justifica de ninguna manera que el más fuerte no tenga voto ante los organismos electorales y el débil sí lo tenga. De hecho estarán defendiendo derechos ciudadanos otorgados por la Constitución, por lo que las posiciones que quieran defender en el seno de los organismos electorales deben tener las mismas posibilidades de ser tomadas en cuenta.

Con anterioridad nos hemos referido a una de las limitaciones impuestas por la LOPPE a los partidos con registro condicionado en relación a que no podrán participar más que en los procesos electorales federales. Esta limitación se encuentra vertida en el artículo 40. A simple vista no hay ninguna razón para tal limitación. La Constitución garantiza en su artículo 115 que los partidos políticos nacionales podrán participar en elecciones estatales o municipales sin necesidad de obtener otros registros; por su parte, los partidos políticos con registro condicionado son igual de nacionales que los que lo tienen definitivo, por lo que deberán poder entrar a los comicios estatales y municipales. Quizás una razón mucho más cercana a la realidad se encuentra en que el partido oficial está mucho más seguro de recibir la gran mayoría de los votos en las elecciones para presidente de la República, senadores o diputados federales, y lo está mucho menos a nivel estatal y sobre todo municipal. La experiencia ha demostrado que a los partidos de oposición al PRI (PAN, PPS, y PARM) sólo se les han atribuido triunfos a nivel municipal, con excepción de la senaduría de Jorge Cruickshank del PPS. Con esta limitación, el desarrollo estatal y municipal de los partidos jóvenes queda coartado.

El artículo 42 de la LOPPE delimita las obligaciones de los partidos políticos. La mayoría de estas obligaciones ya se encontraban incorporadas en las legislaciones electorales anteriores, y se refieren, por ejemplo, a mantener los afiliados que requiera su registro, cumplir con sus estatutos en la postulación de candidatos, editar una publicación periódica, sostener un centro de formación política y comunicar a la CFE sobre cualquier modificación en sus estatutos, declaración de principios o programa de acción. Un punto que no se encontraba en las legislaciones anteriores es la obligación a todos los partidos políticos independientemente de su registro, de "registrar listas regionales completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional, en todas las circunscripciones plurinominales que funcionen en la elección de que se trate" (artículo 43). Este es uno de los párrafos que más refuerzan la crítica a la LOPPE en el sentido de que el gobierno busca la participación de partidos "electoreros" únicamente. En caso de que un partido no cumpla con esta obligación podrá perder su registro. Además, de acuerdo con la fracción III del artículo 42, en donde se obliga a todo partido a "cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección", y de acuerdo con el artículo 44 que señala que la CFE vigilará que los partidos desarrollen sus actividades y cumplan con sus obligaciones de acuerdo a esta ley, la ingerencia del gobierno en la vida interna de los partidos está garantizada y legalizada. Con esta medida los partidos que busquen desempeñar sus actividades con independencia estarán constantemente sujetos al control y presiones por parte del gobierno¹⁷).

El capítulo VI del primer título está dedicado a las prerrogativas a los partidos políticos previamente registrados y que participen en las elecciones dentro de los marcos que señala la ley. La exposición de motivos señala que

con el fin de asegurar que los partidos políticos desarrollen su actividad en todo tiempo y que ésta no sólo se circunscriba a los procesos electorales, /.../ en la iniciativa se prevé que estos contarán, de manera permanente y en forma equitativa y mensual, con tiempo en la radio y la televisión /y que/ determinarán libremente el contenido de sus programas...

Se agrega en la iniciativa que el propósito es no sólo hacer llegar los mensajes de los partidos a amplios núcleos de la población, sino también "dar plena vigencia al derecho a la información establecido en nuestra Carta Magna...". De esta manera, en los artículos 48 y 49 de la LOPPE se establecen muchas facilidades para que los partidos políticos difundan sus ideas. Como en la legislación anterior, se les concede exención de impuestos y franquicias postales. A diferencia de aquella, ahora se les concede también el acceso permanente a la radio y a la televisión, medios económicos para editar una revista y para mantener un cuerpo de redactores, así como locales y recursos para realizar sus campañas electorales. Si bien este tipo de ayudas gubernamentales a los partidos políticos registrados facilita la actividad partidaria en el proceso electoral y estimula su participación en este renglón, constituye de hecho una arma de doble filo porque también promueve la dependencia material de dichos partidos frente al gobierno¹⁸⁾. Por otra parte, no hay ninguna disposición que establezca que la CFE deberá determinar las modalidades, formas y requisitos que deban satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas en forma equitativa para todos los partidos políticos, - con excepción del tiempo de que dispondrá cada uno en el uso de los canales de radiodifusión. En todo lo que se refiere a prerrogativas de carácter impreso como las publicaciones o los carteles y folletos a que se tendrá derecho en las campañas electorales podrá ser otorgado a los partidos a gusto de la CFE.

El inciso h) de la sección C del artículo 49 establece que "el presupuesto de la Comisión Federal Electoral establecerá las partidas adecuadas para cubrir los gastos que se originen en el cumplimiento de las disposiciones de las secciones A, B y C" que son las que se refieren justamente a las prerrogativas en cuanto a radio y televisión, publicaciones y campañas electorales y propaganda. Así, todas las nuevas prerrogativas, - la forma y tiempo para ejercerlas, los recursos económicos e incluso los humanos para realizarlas estarán sujetas a la autorización y regulación de la CFE así como a su presupuesto²⁰).

En estos dos artículos las amplias facultades otorgadas a la CFE se traducen en mecanismos para intervenir en la vida interna de los partidos, y en una forma de tenerlos muy bien controlados. Dado que el manejo político fundamental está en manos del Estado y que los partidos políticos de la oposición oficial son en gran medida extensiones del Estado, el condicionamiento a que están sujetos los partidos sin registro, o con el registro condicionado, para tener derecho a las prerrogativas que ofrece la LOPPE, no puede entenderse más que por la voluntad del legislador de convertir a esos partidos independientes y auténticas expresiones de la sociedad civil, en prolongaciones del Estado. En palabras de Francisco Paoli,

los partidos se convierten en extensiones o verdaderos apéndices del Estado. Algunos lo eran antes por vocación. Ahora lo serán todos por Ley

Los artículos 50 al 55 se refieren a la definición y reglamentación de una nueva forma de organización política: la asociación política nacional. En la legislación electoral mexicana anterior no existía este tipo de agrupación. De acuerdo con el artículo 51

las asociaciones políticas nacionales son formas de agrupación política, susceptibles

de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

Esto quiere decir que la asociación política nacional sería una forma intermedia, un primer paso hacia la organización de partidos políticos.

Las asociaciones políticas también están sujetas a la obtención de un registro ante la CFE, para lo que deberán contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional, tener delegaciones en diez entidades federativas, haber estado efectuando actividad política durante dos años anteriores a la fecha de solicitud del registro y disponer de documentos que contengan sus lineamientos ideológicos y normas para la vida interna (Artículo 53).

Para participar en los procesos electorales federales, toda asociación política nacional tendrá que celebrar un convenio de incorporación con un partido político nacional. La candidatura de la asociación sólo podrá aparecer como tan en la propaganda pero será el partido político el que la registre y será votada con denominación, emblema y color de dicho partido (artículo 52).

Finalmente, el artículo 73 señala las causas de la pérdida del registro de una asociación, entre las que destaca la de dejar de cumplir con los requisitos para obtenerlo.

Dentro de su mayor complejidad, la nueva legislación electoral mexicana reconoce la personalidad política y jurídica de las asociaciones y les señala un régimen de comportamiento y de acción. Asimismo, establece que la CFE estimulará el desarrollo de las asociaciones políticas nacionales.

Se refleja una vez más la voluntad del legislador de sólo conceder amplios derechos a las agrupaciones políticas que ten

gan una organización muy fuerte y sólida, es decir, aquellas que se puedan registrar como partidos políticos nacionales. Se evita así el multipartidismo, al mismo tiempo que se sigue manteniendo una imagen democrática.

La LOPPE prevee dos formas más de organización política para partidos políticos y asociaciones políticas nacionales: el frente, para alcanzar objetivos políticos y sociales de fn dole no electoral, y la coalición, para postular candidatos - conjuntos a elecciones federales.

Esta última fórmula de reunión ya aparecía en las legis laciones electorales anteriores, pero su reglamentación era muy laxa. Por ejemplo, el artículo 37 de la legislación elec toral de 1973 decía:

los partidos políticos podrán formar confe deraciones nacionales o coaliciones para - una sola elección, siempre que las concier ten por lo menos noventa días antes del día de la elección.

En la LOPPE la reglamentación es mucho más compleja. En primer lugar se aclara que las coaliciones podrán celebrarse para las elecciones de Presidente, senadores y diputados fede rales de mayoría o de representación proporcional y que los votos que obtengan los candidatos de la coalición serán para ésta, excepto si los partidos que la conforman están de acuer do en que sean para uno de ellos. También se establece que - las coaliciones podrán ser parciales para candidatos a senado res y diputados uninominales, pero que para candidatos a dipu tados por representación proporcional la coalición será para todas las circunscripciones. Los convenios de coalición deben presentarse ante la CFE para obtener un registro antes de marzo del año de la elección, y la coalición dejará de tener vigencia inmediatamente después de terminado el proceso elec toral. Por último, los partidos políticos no podrán postular

candidatos propios donde ya hubiere candidatos de coalición de la que ellos formen parte.

Para la constitución de un frente, para fines no electorales, se debe celebrar un convenio en el que conste la duración, causas que lo motiven y forma en que convengan ejercer en común sus prerrogativas, pero los partidos o asociaciones que lo integren no perderán su personalidad jurídica, su registro o su identidad. Asimismo, el convenio deberá comunicarse a la CFE.

Los otros dos actores del proceso electoral son, como hemos dicho, los electores y los candidatos. La reglamentación de su participación en el proceso se encuentra en los artículos 11 al 18, que se encuentran bajo el capítulo II correspondiente al voto, en el primer título.

En la legislación electoral mexicana el voto es directo en el sentido de que el individuo acude personalmente a las urnas y lo deposita. Desde 1917 también es universal y secreto para todos los cargos de elección popular, y estos son dos elementos importantes de los sistemas democráticos. A partir de la reforma de 1970 se establece que ejercerán el voto activo los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido 18 años de edad, se encuentran en ejercicio de sus derechos políticos y estén inscritos en el padró electoral.

El establecimiento del voto universal, libre, secreto y directo es reflejo de la existencia de un sistema democrático,, pero si bien es requisito necesario, no es suficiente para que se pueda hablar plenamente de un sistema democrático. En términos de Jorge Esteban

... sufragio universal y democracia no son sinónimos. Las elecciones --fundamento insustituible de toda democracia-- son un procedimiento complejo, del cual

el sufragio universal es sólo una pieza que resulta inútil sin todas las demás (por ejemplo, libertad de propaganda y de representación de candidatos, autoridad imparcial que organice la elección, etc.). Por eso no arriesgan mucho los regimenes oligárquicos autoritarios que a menudo han adoptado el sufragio universal como simple disfraz de unas elecciones controladas o manipuladas. Si la democracia conlleva necesariamente al sufragio universal, lo inverso ya no es cierto²¹).

Los impedimentos para ser elector no son novedosos en la LOPPE, y se refieren a estar sujeto a proceso criminal, estar exigiendo pena corporal, ser declarado vago o ebrio consuetudinario y ser prófugo de la justicia, entre otros.

La LOPPE establece como obligaciones de los ciudadanos inscribirse en el padrón electoral, desempeñar en forma obligatoria y gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos, votar en las elecciones en la casilla que corresponda a su domicilio y desempeñar los cargos de elección popular para los que sean electos. Como puede apreciarse el voto no es obligatorio, aunque no se explicita que sea facultativo. En la práctica, en un afán de hacer participar a la ciudadanía en los procesos electorales se recurre a menudo a las amenazas que culminan en el voto obligatorio. Esto es posible debido a que cuando el elector emite su voto en la casilla el presidente anotará en su credencial permanente de elector la palabra "votó", de acuerdo con el artículo 187, fracción III.

Con respecto a los candidatos la LOPPE no introduce novedades significativas en relación a las leyes electorales anteriores. Tendrán que reunir los requisitos necesarios de nacionalidad, edad, residencia, y ocupación dependiendo del cargo de que se trate. En el caso de los candidatos a diputados federales se requiere ser originarios o con residencia mayor de seis meses de la entidad federativa en que se haya la elección

en el caso de los uninominales, y de alguna de las entidades federativas que integren la circunscripción de que se trate, en el caso de los plurinominales (artículo 55, fracción III de la Constitución).

El noveno y último capítulo del primer título, artículos 68 al 73, se refiere a la pérdida del registro de los partidos políticos nacionales y de las asociaciones políticas nacionales. En el artículo 68 se señalan las causas por las que un partido puede perder su registro: no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional, dejar de cumplir los requisitos necesarios para su registro, no cumplir con las obligaciones que señala la Ley, haberse disuelto o haberse fusionado. Salta a la vista una desventaja más para los partidos con registro condicionado frente a los que lo tiene definitivo, y es que a los primeros se les da una sola oportunidad para sacar el 1.5% de la votación, y a los segundos tres oportunidades. Así, los partidos que hoy tienen registro definitivo pero que son partidos ficción (PARM, PPS) - al exigirles tres elecciones federales para ganar ese porcentaje mínimo, se les garantiza su permanencia en el sistema - por lo menos hasta después de las elecciones de 1998. Podría mos agregar un elemento más de injusticia que se suma a todas aquellas atribuciones que se hacen a la CFE, y es que la LOPPE deposita en manos de la CFE toda la decisión acerca de la cancelación del registro de un partido. Además, la fracción III, del artículo 68 que señala que será causa de cancelación del registro el incumplimiento con las obligaciones que señala esta ley, elimina las diferencias que podrían establecerse en cuanto a ese incumplimiento, porque de acuerdo a la ley, cualquier tipo de incumplimiento, por insignificante que sea, puede dar pie a la cancelación del registro de un partido²²⁾.

4.- Las autoridades electorales

Con frecuencia se piensa que las partes fundamentales de un proceso electoral son únicamente las que se refieren a los candidatos, electores y sistemas electorales. Si bien, estos conforman una parte importante del proceso electoral, no son suficientes para determinar el grado más o menos democrático del mismo. Elementos igualmente importantes de todo proceso electoral son los organismos encargados de ordenar y preparar las elecciones. A ellos está dedicado el Título Segundo de la LOPPE, artículos 74-153. Los organismos encargados del proceso electoral federal reglamentados en la LOPPE son La Comisión Federal Electoral (CFE), las comisiones locales, los comités distritales, las mesas directivas de casillas y el Registro Nacional de Electores (RNE).

Para los efectos de la LOPPE el proceso electoral comprende "el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político-electorales, los partidos y los ciudadanos". Se encuentra enmarcado entre el mes de octubre del año anterior a los comicios y el mes de agosto del año en que se llevan a cabo. En ese lapso se deberá comprobar la integración y funcionamiento de los organismos electorales; determinar la demarcación de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales; acordar la fórmula electoral aplicable en la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional; abrir el registro de candidatos, fórmulas de candidatos en los distritos uninominales y regionales; ubicar e instalar las casillas; recibir el sufragio, efectuar los cómputos y registrar las constancias de mayoría y de representación proporcional (artículo 75).

En otros términos, el proceso electoral del que habla LOPPE comprende la organización previa a los comicios, la campaña electoral, la votación, el cómputo y el resultado

de las elecciones.

La legislación mexicana, al igual que muchas otras, fija los términos en que deben llevarse a cabo cada una de estas actividades con relativa exactitud. En general se puede decir que un ordenamiento será más avanzado cuanto más preciso sea en la delimitación de los términos para llevar a cabo todas las actividades del proceso electoral. La ley electoral vigente cumple satisfactoriamente con este requisito. Pero el reparto de las funciones electorales y la asignación equitativa de oportunidades a los contendientes, son igualmente importantes²³⁾. Ya hemos analizado lo relativo a este segundo aspecto con relación a las prerrogativas que ofrece la LOPPE a los partidos políticos nacionales. A continuación analizaremos lo relativo al reparto de las funciones electorales.

En otros sistemas electorales las funciones electorales son responsabilidad de un grupo de funcionarios públicos designados para ello durante el tiempo que dura el proceso electoral. Esto quiere decir que si bien, en general, no hay un grupo de personas destinadas exclusivamente a la preparación y vigilancia del proceso electoral, la certeza de que un sistema sea más o menos democrático no dependerá de que esas personas sean funcionarios públicos o no, sino de qué tipo de funcionarios públicos se trate, así como de los límites y las responsabilidades que se le atribuyan a las comisiones que ellos conforman encargadas del proceso electoral²⁴⁾. Dado que la administración del proceso electoral difícilmente puede ser perfecta, en los países de Europa occidental han quedado por lo menos fuera del control directo de los gobiernos. En los países menos desarrollados esto no se ha logrado todavía, pues la administración no es independiente dentro del Estado. En ese caso el proceso electoral tiene poca confiabilidad de parte de la opinión pública, pues se tiende a pensar que el gobierno "a-

rreglará" las elecciones a su propia conveniencia²⁵⁾.

La LOPPE establece que los organismos político-electorales así como el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son todos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. A simple vista, pues, pareciera que la responsabilidad del proceso electoral está en manos de todos los interesados. Sin embargo las posibilidades de intervenir en dicho proceso y de decidir sobre su resultado no están asignadas por igual entre todos los responsables.

De los organismos electorales el más importante es la Comisión Federal Electoral, órgano autónomo de carácter permanente y con personalidad jurídica propia²⁶⁾. Está encargada de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en la LOPPE y todas las disposiciones que garanticen el derecho de organización política de los ciudadanos. También es responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral (artículo 77). Como puede apreciarse, su ámbito de acción es sumamente amplio, mucho más de lo que había sido nunca, ya que la LOPPE es mucho más compleja que las legislaciones electorales anteriores y debido a la introducción de un nuevo sistema electoral mixto.

Si bien, Mackenzie señala que un sistema electoral será más "libre" entre más amplias sean las responsabilidades que se atribuyan a las comisiones encargadas del proceso electoral, esto será cierto/ sólo si los comisionados son realmente independientes del gobierno. En México, la CFE está integrada por el secretario de Gobernación --que fungirá como presidente--, un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras, un representante de cada partido político nacional y un notario público nombrado por la propia CFE, quien será el secretario. Todos estos inte-

grantes tendrán voz y voto. Si bien los partidos con registro condicionado también tendrán un representante en la CFE, estos sólo tendrán voz (artículo 78). A diferencia de las legislaciones anteriores, ahora se incluye en la integración de la CFE a un notario público, con voz y voto, lo que representa una de las artimañas más reprochables de la LOPPE. A nuestro modo de ver, un individuo cuya función es meramente técnica y que pertenece a una asociación profesional, no debe de tener ninguna ingerencia dentro de las cuestiones electorales de las que se encarga la CFE.

En el momento actual la mayoría de los integrantes de la CFE pertenece a una sola tendencia, a la del PRI-gobierno, ya que los dos representantes del Legislativo así como el notario y el representante del PRI, votan en el mismo sentido que el secretario de Gobernación. De esta suerte, incluso suponiendo los otros tres partidos que cuentan hoy con un registro definitivo jueguen el papel de una verdadera oposición, el gobierno tiene asegurada la mayoría: cinco votos sobre ocho. Para las elecciones a diputados federales de julio de 1979, han obtenido su registro condicionado los partidos Demócrata Mexicano (PDM), Socialista de los Trabajadores (PST) y Comunista Mexicano (PCM). Aunque sería muy aventurado asegurar cuál será el resultado de dichas elecciones, existe la posibilidad de que algunos de estos tres partidos, si no a los tres, les sea otorgado el registro definitivo, con el cual obtendrán automáticamente el derecho a voto en el seno de la CFE. Si esta hipótesis resultara cierta, la posibilidad de controlar a la CFE por parte del gobierno quedaría seriamente amenazada. La gravedad de una situación así, en la que la CFE quedara fuera del control gubernamental puede apreciarse con toda claridad en la magnitud de sus atribuciones. Con el fin de ahorrar espacio señalaremos, de las 34 atribuciones que le otorga la LOPPE a la CFE en el artículo 82, únicamente las más relevantes para nuestro estudio:

- 1.- Resolver el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos o asociaciones políticas nacionales;
- 2.- proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y asociaciones se desarrolle con apego a la LOPPE;
- 3.- aprobar la división del territorio de la República hecha por el Registro Nacional de Electores en 300 distritos uninominales;
- 4.- determinar el número y el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales para cada elección;
- 5.- llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos electorales;
- 6.- señalar las normas y procedimientos a que se sujetará la designación por insculcación, de los integrantes de las comisiones locales y comités distritales electorales, así como las encargadas del cómputo en las circunscripciones plurinominales;
- 7.- registrar a todos los candidatos a presidente de la República y diputados federales de mayoría relativa y representación proporcional;
- 8.- acordar la fórmula electoral para la asignación de los diputados que serán electos según el principio de representación proporcional;
- 9.- registrar las constancias de mayoría expedidas por los comités distritales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en los distritos electorales uninominales;
- 10.- efectuar el cómputo total de la elección de diputados de representación proporcional; y
- 11.- desahogar las dudas que se presenten sobre la aplicación e interpretación de esta ley y resolver los casos no previstos en la misma.

Las atribuciones son, pues, sumamente extensas, por lo que consideramos que el gobierno federal nunca dejaría a una CFE con estas características fuera de su absoluto control.

Cabe resaltar también que las disposiciones de la LOPPE que impiden recurrir a alguna autoridad superior para que revise sus actos y decisiones cuando quebranten los mandatos constitucionales o artículos de esta ley es en sí contrario al artículo 14 constitucional que establece que nadie podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos y en el que ^{se} cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. "En este caso no hay tribunal, sino que se trata de un órgano que decide, ejecuta, reglamenta, llena legunas legales, juzga e impone sanciones, sin ninguna posibilidad de que sus actos sean revertidos" (27).

A pesar de que la Constitución es un ordenamiento superior a la LOPPE, todas las facultades que le otorga esta ley a la CFE dan pie para que en la práctica se viole la Constitución.

Las Comisiones Locales Electorales son aquellos organismos de carácter permanente encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas. En cada una de las capitales de los estados una comisión local electoral se reunirá a partir de la primera semana de noviembre del año anterior a la elección, y estará integrada por cuatro comisionados designados por la CFE mediante insculcación de una lista formulada por el Comité Técnico y de Vigilancia que depende del Registro Nacional de Electores. Cada comisión local estará integrada también por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales, todos con voz y voto, a excepción de los comisionados de los partidos con registro condicionado, que sólo tendrán voz, así, para las elecciones de 1979 estarán conformados por once comisionados de los cuales tres no tendrán voto. De los ocho restantes cinco serán del PRI o votarán según convenga a éste y el gobierno. Los miembros de la comi-

sión local deberán, entre otras cosas, ser nativos de la entidad respectiva o haber vivido allí por lo menos un año y no de desempeñar cargo o empleo público alguno.

Las atribuciones de las comisiones locales electorales son también muy amplias, equivalentes a las de la CFE pero reducidas al marco de su entidad federativa. Entre dichas atribuciones destaca la de efectuar el cómputo de la elección para senadores de la República. Las comisiones locales electorales con residencia en los capitales de los estados designadas cabeceras de circunscripción plurinominal tendrán, además, las atribuciones de registrar junto con la CFE las listas regionales de candidatos a diputados que serán electos según el principio de representación proporcional en la circunscripción plurinominal correspondiente; recibir de ^{todos} los comités distritales de esa circunscripción la documentación del cómputo de la votación por representación y enviar a la CFE la documentación relativa a dicho cómputo.

La siguiente instancia en orden descendente de los organismos electorales son los comités distritales electorales. Estos también son organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales. De esta suerte, habrá 300 comités con residencias en la cabecera de cada uno de los 300 distritos en los que se divide el país. Los comités se integran por cuatro comisionados designados mediante insaculación por la CFE, y por un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales. Aquellos partidos con registro condicionado tampoco tendrán voto aquí.

De las múltiples facultades y obligaciones que otorga la LOPPE a los comités distritales electorales según el artículo 96 destacan las siguientes:

- 1.- Intervenir, conforme a la ley, dentro de sus respectivos distritos, en la preparación, desarrollo y vigilancia del

proceso electoral;

- 2.- designar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de las casillas;
- 3.- hacer el cómputo distrital de la votación para Presidente de la República y para diputados de mayoría relativa, así como expedir las constancias a los candidatos de mayoría relativa que hayan obtenido el triunfo; y
- 4.- efectuar el cómputo distrital de la elección por listas regionales de diputados electos según el principio de representación proporcional.

Antes de seguir adelante queremos recapitular en un par de puntos. La CFE es la encargada, según el artículo 97 de designar a los comisionados de las comisiones locales y de los comités distritales. Este artículo también dice que la designación de ambos tipos de comisionados se hará mediante insculcación de las listas que haya formulado el Comité Técnico y de Vigilancia Electoral (CTVE) ²⁸).

El CTVE, que es parte del Registro Nacional de Electores, es dependiente de la CFE, según los artículos 111 y 113. En el 115 se señala que estará integrado por tres representantes de las entidades del gobierno federal, que tienen a su cargo las funciones de estadística, informática y de estudios del territorio nacional. El mismo artículo agrega que:

Los partidos políticos nacionales formarán parte del Comité Técnico y de Vigilancia a través de un representante de cada uno de ellos.

Aunque aquí no se especifica si se trata de representantes de partidos políticos con registro definitivo o condicionado, a lo largo de toda la LOPPE cuando el texto habla de "partidos políticos nacionales" se está refiriendo a los que tienen todos los requisitos cumplidos para serlo, es decir, incluyendo su registro definitivo.

Así, como se aprecia en los artículos 111 y 113 el nombramiento de la mayoría de los elementos que desarrollarán, vigi-

larán y determinarán el resultado de cada elección, esté en última instancia, en manos de la CFE. Para tener mayor certeza todavía sobre el desarrollo del proceso electoral, los comisionados que nombra la CFE serán cuatro, no tres como en la ley anterior. Esto deja margen para que si en 1979 se otorga el registro definitivo a uno de los partidos que lo tiene condicionado, todavía tendrá la mayoría el gobierno, y si se le otorga a dos partidos con registro condicionado, los votos quedarían empatados, siempre y cuando los representantes del PAN, PPS y PARM votaran en forma distinta a la de los comisionados y representantes del PRI.

Para no dejar lugar a dudas, la LOPPE agrega un artículo válido para la CFE, las comisiones locales y los comités distritales que dice que para que puedan sesionar

... es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho de voz y voto, entre los que deberá estar el presidente. Toda resolución se tomará por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del presidente.

El presidente de la CFE será invariablemente el secretario de Gobernación (artículo 78) y los de las comisiones locales y comités distritales será nombrado por la CFE²⁹).

La instancia más baja de la pirámide que constituyen los organismos electorales corresponde a las mesas directivas de casilla, de las cuales habrá una en cada sección de cada uno de los 300 distritos uninominales. Son organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio de su respectiva sección. Las mesas directivas de casilla se integrarán por un presidente, un secretario y dos escrutadores designados por el comité distrital electoral a que corresponde su sección, quienes deberán ser ciudadanos residentes en la sección respectiva, en el ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan un modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. El comité distrital electoral determinará el número y la ubicación

de las casillas electorales (artículo 105).

El presidente, los secretarios y los escrutadores tienen funciones específicas. Por ejemplo, el presidente de cada mesa directiva de casilla es el responsable de lo que ahí suceda, y deberá identificar a los electores y comprobar que el nombre de cada elector está en una lista proveniente del Registro Nacional de Electores.

Para tal efecto los electores deberán haberse empadronado y recibido del RNE una credencial permanente de elector, numerada y portarla al momento de votar. Con esto se intenta ordenar la votación, evitando que los electores voten en casillas distintas a la que les corresponde, de acuerdo con su domicilio y evitando que voten dos o más veces en distintas casillas. El presidente también está encargado de mantener el orden, de ser necesario con el auxilio de la fuerza pública, y de suspender la votación en caso de alteración del orden. Concluida la votación en esa casilla, el presidente deberá turnar al comité distrital electoral los paquetes electorales y las copias de la documentación respectiva durante las 24 horas siguientes al término del cómputo y escrutino. Los secretarios levantarán los actas de instalación, cierre de votación, final de escrutinio y otras, por ejemplo relativas a alteraciones del orden; también recibirán las protestas escritas que tengan lugar y tomarán nota de los incidentes ocurridos en la votación. Los escrutadores comprobarán que la cantidad de las boletas depositadas en cada urna corresponde al número de electores anotados en las listas y verificarán el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula o lista regional. En la casilla también podrán estar presentes los representantes de partidos y candidatos, - los cuales vigilarán el cumplimiento de la ley, interpondrán el recurso que legalmente proceda y auxiliarán a la mesa de casilla en el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades arriba mencionadas.

En la gran mayoría de los sistemas electorales existen mesas de casilla o su equivalente, que se encargan de presidir con garantía suficiente el desarrollo de la votación. Por lo tanto, su composición deberá estar prevista con la intención de garantizar la honestidad en la recolección y recuento de votos. Además de la presencia de representantes de candidatos o partidos que participan en la elección, es necesario que las mesas funcionen independientemente del aparato de gobierno para evitar desviaciones y abusos de poder.³⁰⁾ Como hemos dejado sentir más arriba, a nuestro parecer la LOFPE no garantiza totalmente estos requisitos de independencia

El otro organismo importante en el proceso electoral es el Registro Nacional de Electores. Se trata de una institución con funciones técnicas para fines electorales, que depende de la CFE y que se encarga de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos y la formulación de los padrones electorales (artículo 111). El censo electoral es fundamental en el proceso electoral porque evita en muy alto grado la corrupción, las imprecisiones y la confusión tanto de electores como de órganos encargados de vigilar, recibir y computer la votación. La lista alfabética oficial de todas las personas con derecho a votar es indispensable para que a la hora de ejercer ese derecho, la persona demuestre que es depositaria de él³¹⁾. En general, el censo electoral sirve de base también para la distribución de los distritos electorales, para la organización de los partidos en su campaña electoral, y para que cada elector esté inscrito y vote en el distrito que le corresponda.

La imparcialidad exige que quien elabore el censo no sea directamente dependiente del gobierno³²⁾. De acuerdo con los artículos 113 y 115 de la LCPPE, el RNE se integrará con un director, un secretario general y un Comité Técnico y de Vigilancia Electoral (CTVE). Este a su vez, se integrará con tres re-

presentantes de las entidades del gobierno federal, que tienen a su cargo las funciones de estadísticas, informáticas y de estudios del territorio nacional, así como con representantes de cada uno de los partidos políticos nacionales como ya habíamos mencionado arriba. A diferencia de los otros organismos político-electorales, el RNE supone ser mucho más independiente del gobierno, tanto por que los funcionarios administrativos que lo integren deben ser realmente unos técnicos, como porque se dé cabida a los partidos políticos. No obstante, la CFE supervisará todo el funcionamiento del RNE y le asignará un presupuesto.

A continuación analizaremos las principales atribuciones del RNE de acuerdo con el artículo 120 de la LOPPE:

a) expedir la credencial permanente de elector. El capítulo IX de este Segundo Título, artículos 128 a 133 se refiere íntegro a la credencial permanente de elector. Todo ciudadano inscrito en el RNE tiene derecho a que se le entregue una credencial permanente de elector, la cual acredita su calidad de elector y su derecho a votar. En muchos sistemas electorales se expiden credenciales de este tipo cuya validez cambia, ya sea para una sola elección o para varias. El artículo 133 es el único que se refiere a la nulidad de la credencial, cuando haya sido objeto de alteración. No hay ninguna otra disposición acerca de la expiración de la credencial. El número del distrito electoral al que pertenece el elector está inscrito en la credencial, por lo que es de suponerse que ésta seguirá siendo válida en tanto el domicilio del titular siga correspondiendo al mismo distrito, y mientras el individuo siga conservando sus derechos ciudadanos. Pero no hay ningún procedimiento explícito para saber si ese ciudadano tiene el mismo domicilio y le corresponde votar en el mismo distrito que marca su credencial. Si bien el artículo 127 de la LOPPE señala que para los efectos de su inscripción en el RNE serán expedidas a los ciudadanos las certificaciones necesarias, en la práctica no se pide ningún documento. De esta suerte, cualquier persona de cualquier nacionalidad, edad u origen puede sacar las credenciales de elector que desee y

voter en distintos distritos electorales.

La gran informalidad que existe en cuanto a la expedición de la credencial permanente de elector y, por lo tanto, a la formulación del censo electoral puede deberse a la voluntad de dar una imagen políticamente optimista con un empadronamiento muy grande. Sin embargo, esta informalidad contrasta mucho con la precisión y rigidez de las demás disposiciones de la LOPPE.

La credencial permanente de elector también es indispensable para el registro de los partidos. El artículo 27, fracción III, inciso b de la LOPPE establece que para constituir un partido político éste debe celebrar asambleas ante notario, que certificará, entre otras cosas, que asistieron a las asambleas un mínimo de afiliados con los que quedaron formadas listas en las que aparece su número de credencial permanente de elector. Para solicitar su registro definitivo, el artículo 28 señala que los partidos políticos deberán haber cumplido con el artículo 27, al que nos hemos referido.³³⁾

b) mantener al corriente el registro de electores en todo el país a través del padrón único; realizar la depuración y actualización del padrón único; y formular los padrones electorales, elaborar y distribuir las listas nominales de electores a los organismos electorales. Contar con un padrón electoral es importante con el fin de que la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para poder votar se haga separadamente de la votación y con anterioridad a ésta. Así se agiliza considerablemente el proceso el día de la votación, pues bastará con identificar al votante como inscrito en el padrón para permitirle votar.

Existen en teoría dos formas de depurar el padrón electoral, una periódica y una continua. La LOPPE establece que en México la depuración deberá ser permanente (artículo 134), pero en la práctica la diferencia entre uno y otro procedimiento es insignificante³⁴⁾. Lo que es importante es que antes de cada elección se actualice el padrón electoral, sobre todo porque

la población mexicana es muy joven. Esto tiene la finalidad de incorporar a todos los individuos que no hubieran cumplido dieciocho años antes de las elecciones anteriores. Además, el artículo 123 establece que los mexicanos que estén por cumplir los 18 años entre el 30 de abril y el día de la elección, deberán solicitar su registro anticipadamente, esto es, antes del 11 de junio del año de la elección, que es la fecha de clausura del empadronamiento.

"Un censo organizado previamente [...] deberá cerrarse antes de las elecciones"³⁵). Así, el artículo 134 establece que la depuración permanente del padrón electoral deberá suspenderse del 11 de junio del año de la elección el día de éste es decir, al primer domingo de julio.

c) realizar estudios y formular proyectos sobre la división territorial en 300 distritos electorales uninominales, y los relativos a las circunscripciones electorales plurinominales. Esta atribución del RNE es la que reglamenta el artículo 53 constitucional, el cual señala que para elegir a los trescientos diputados uninominales se dividirá al país en igual número de distritos, y para los de proporcionales se constituirán hasta cinco circunscripciones en todo el país.

Con la nueva legislación el país quedará dividido en 300 distritos y además en hasta cinco circunscripciones, independientemente de los distritos. El órgano encargado de llevar a cabo esta división es la CFE, y los estudios necesarios los hará el Registro Nacional de Electores, pues se trata de un aspecto técnico del proceso electoral, aunque un poco más adelante veremos que también tiene connotaciones políticas.

El artículo 53 constitucional señala que

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados [...] sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Por su parte, la fracción VI del artículo 120 de la LOPPE establece que el RNE deberá

Realizar estudios y formular proyectos sobre la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales, determinando la fracción de habitantes para que la representación no exceda ni disminuya de lo señalado en el artículo 53 de la Constitución General de la República. Asimismo, los relativos a las circunscripciones electorales plurinominales teniendo en cuenta los factores geográficos y demográficos.

Con las reformas se ha abandonado el criterio tradicional que hacía depender el número de distritos del número de habitantes. Antes de sufrir las últimas modificaciones, la Constitución señalaba en su artículo 52 que se elegiría a un diputado por cada 200 000 habitantes o fracción que pasara de cien mil. Ahora el número de distritos es fijo y el RNE se encargará de dividir el territorio en 300 partes y luego en hasta cinco regiones --dependiendo del número que en este último caso decida la CFE dividir el territorio. La LOPPE no es más precisa, en cuanto a la igualdad de la repartición, de lo que se lee en el artículo 120 que transcribimos arriba.

La igualdad demográfica de los distritos uninominales es muy importante para garantizar a todos los votos el mismo valor. Si por ejemplo, en el primer distrito hay 10 000 electores y en el segundo hay 30 000, el voto del elector del primer distrito tendrá tres veces más peso que el del elector del segundo distrito.

Está claro, pues, que la división distrital del territorio no es sencilla, y de los criterios que se utilicen para efectuar la dependerá en gran medida el carácter general de la Cámara -- "pues decide la clase de unidades de las que depende la elección de los candidatos, y que los diputados se supone 'representan'³⁶⁾

Otro problema que se presenta en la determinación de los criterios para la delimitación distrital es el de los sesgos.

En general se tiende a favorecer las áreas rurales sobre las urbanas y, por consiguiente, a los partidos más conservadores sobre los más radicales.³⁷⁾

La naturaleza y magnitud del sesgo dependerá de manera fundamental del órgano sobre el que recae la responsabilidad de la delimitación distrital. En este caso recae en el RNE que si bien es un órgano fundamental técnico, pensemos que no dejará de tomar en cuenta elementos políticos, por la supervivencia del propio sistema.

En la práctica de la división distrital de los sistemas electorales hay una desviación conocida como gerrymandering que consiste en hacer la división de tal manera que deliberadamente se conceda un valor superior a los votos de un partido sobre los de otro³⁸⁾ y, por lo general, el favorecido es el partido en el poder³⁹⁾. Si se conocen las actitudes del electorado es fácil predetermined el resultado de la elección trazando de una determinada manera los distritos. El gerrymandering es mucho más difícil en los grandes distritos plurinominales, pero, de nueva cuenta, en México sólo la cuarta parte de la Cámara estará integrada por representantes de grandes circunscripciones plurinominales, y el resto por diputados que representen cada uno a un sólo distrito.

Además como el mapa distrital podrá ser modificado cada tres años, las posibilidades de que se produzca el gerrymandering aumentan.

d) otra de las atribuciones del RNE es proporcionar a los partidos las listas nominales cuando las soliciten. El padrón electoral sirve en otros sistemas electorales para que los partidos políticos organicen su campaña electoral ya que es la única lista autorizada de los electores a los que los partidos tratan de convencer. Estos podrán así clasificarlos en favorables, dudosos y contrarios, y enfocar su campaña para convencer a los dudosos y para asegurar que los adictos vayan a las urnas⁴⁰⁾. La frec-

ción VIII del artículo 120 que hemos venido analizando es la que señala como atribución del RNE proporcionar las listas nominales a los partidos políticos, pero agrega: "en los términos que establezca la CFE". Esta última frase sólo - puede entenderse como un mecanismo más por el que el gobierno, a través de la CFE, pueda vigilar muy de cerca todo el proceso electoral.

5.- Fórmulas electorales

Las fórmulas electorales constituyen una de las partes totales de todo sistema electoral y son, en definitiva, las que definen a los sistemas electorales y los distinguen entre sí. Como hemos visto en el capítulo I existen tres fórmulas electorales principales: la mayoritaria, la proporcional y la que incorpora elementos de ambas, esto es, la fórmula mixta. También hemos señalado que la fórmula mayoritaria puede ser de dos tipos, absoluta y relativa, y que la proporcional puede asumir muy diversos tipos, algunos de los cuales se conocen como el de "mayor resto", el de la "media mayor", y el del "voto preferencial" o "panachage". En el capítulo I nos hemos referido con detalle a éstas fórmulas electorales. Pasemos ahora a analizar el caso específico del sistema electoral mexicano.

Al plantear la necesidad de introducir una reforma política con el fin de reimpulsar la participación electoral, el Presidente López Portillo tuvo que introducir un nuevo sistema electoral para que tuviera las siguientes características: primero, que garantizara la participación de la oposición, ya que el viejo sistema de diputados de partido ya no lo hacía, pero sin perjudicar al partido mayoritario; y segundo, que no desestabilizará al sistema, es decir, que permitiera seguir manteniendo el control sobre la Cámara de Diputados. Medina sostiene que no se podía haber permitido el registro de nuevos partidos manteniendo el viejo sistema de diputados de partido introducido en 1963, porque exigía "en aras de un Legislativo estable, conservar el juego entre el menor número posible de partidos"⁴¹ Si se introducían tres nuevos partidos, como en realidad ocurrió, para hacer un total de seis de oposición al PRI, el porcentaje de diputados de oposición en la Cámara pasaría de un máximo de 27.6 % con tres partidos de oposición, a un máximo de 43.3 % con seis. Con lo cual Medina deduce que

... el sistema de diputados de partido fue un traje hecho a la medida para un panorama político de cuatro partidos, el mayoritario y tres minoritarios de oposición. Su certificado de nacimiento le impedía ajustarse a la nueva situación; de aquí la necesidad de una reforma a fondo de todo el sistema.⁴²

Los artículos 52 y 53 constitucionales -que fueron los que sufrieron las modificaciones más significativas, junto con el artículo 41, dentro de las reformas a los 17 artículos de la Constitución- son los que determinaron el cambio en las fórmulas electorales que caracterizan al nuevo sistema electoral mexicano. Desde la exposición de motivos para la reforma constitucional, López Portillo señala que "el objetivo de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país." Agrega que si bien el establecimiento de los diputados de partido en 1963 fue indispensable para representar a las minorías nacionales, esto ya no es suficiente por lo que "es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana."

En la misma exposición de motivos de reformas a la Constitución, López Portillo reconoce que por más que se hayan dado alicientes a los partidos de oposición registrados, estos ya no cumplen con su función legitimadora, pues son incapaces de canalizar a través suyo la insatisfacción popular.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.⁴³

Como hemos expuesto arriba, quizás la verdadera razón haya sido que con el registro de nuevos partidos de oposición no se podía seguir manteniendo el sistema de diputados de partido porque la proporción de diputados priístas en la Cámara se reduciría, en condiciones extremas, a un poco más de 50 %, lo cual limitaría considerablemente las posibilidades del gobierno de controlarla.

La nueva fórmula electoral que se introduce al sistema se encuentra definida en la Constitución como "de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas

en circunscripciones plurinominales" y se anula el de diputados de partido. La Cámara de Diputados estará integrada por hasta cien diputados de representación proporcional y por 300 electos mediante la fórmula tradicional de voto directo, mayoría relativa y distritos electorales ahora llamados uninominales (artículo 52). Estas innovaciones en la integración de la Cámara de Diputados modifican de manera importante el sistema electoral mexicano, aunque sigue siendo un sistema mixto con dominante mayoritaria. Como vimos en el capítulo I, los sistemas mixtos constituyen procedimientos híbridos, que buscan incorporar las ventajas de los sistemas mayoritario y proporcional evitando sus inconvenientes, y las posibilidades de combinar ambas formas de escrutinio son considerables. Se trata de un sistema mixto porque introduce dos fórmulas para elegir a los diputados, y con dominante mayoritaria porque los elegidos mediante la fórmula de mayoría relativa serán 300 mientras que a los que les sean asignadas curules por medio de la representación proporcional no podrán ser de más de 100, aunque sí podrán ser menos.⁴⁴

La Cámara estará integrada pues, por hasta 400 diputados, el territorio estará dividido dos veces, y cada elector tendrá dos votos, en dos boletas electorales distintas. Estas pueden considerarse a grandes rasgos las innovaciones. Analicemos cada una de las dos fórmulas electorales y sus implicaciones.

a) La fórmula de mayoría relativa:

La fórmula de mayoría relativa consiste en que el partido que obtiene más votos que su inmediato competidor es el que triunfa aunque no haya obtenido más votos que el total de sus

adversarios. Se diferencia de la llamada mayoría absoluta, porque en esa el ganador tiene que haber obtenido más de la mitad del total de los votos. Las ventajas que se pueden encontrar a un sistema de mayoría relativa, o de mayoría en general, van desde su simplicidad hasta el hecho de que inculcan en el electorado el sentido de la responsabilidad, pues cada elector se ve forzado a decidirse sobre la mejor de las opciones.⁴⁵ Sin embargo, las objeciones que se le pueden hacer son importantes pues, si bien es cierto que las elecciones requieren de un electorado responsable, también requieren que la Cámara sea verdaderamente representativa de las opiniones del electorado. Este requisito se cumple muy difícilmente bajo la fórmula de mayoría relativa.

Una elección de este tipo forzosamente deja fuera de la representación a la minoría que la perdió, y esta minoría es importante y tiene derecho a ser representada. Es cierto que la voluntad de las mayorías debe prevalecer, lo cual no quiere decir que las minorías queden totalmente marginadas. Esto ocurre en un sistema de mayoría relativa como el mexicano.

A lo largo de nuestro análisis hemos señalado ya las innovaciones de la LOPPE en lo que se refiere a la elección ^{e integración} del Poder Legislativo. No obstante, una breve recapitulación aclarará en qué consiste la fórmula de mayoría relativa en el sistema electoral mexicano.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en 2 Cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo tercero de la LOPPE). Trescientos diputados, dos senadores por cada Estado que integrarán la Cámara de Senadores y un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos serán electos

por votación mayoritaria relativa. Para elegir al Presidente, la votación será en toda la República; para elegir a los senadores la votación será en sus respectivas entidades; y para elegir a los 300 diputados la votación se hará en distritos electorales uninominales (artículo 3°, 4° y 5° de la LOPPE). La división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales estará a cargo del Registro Nacional de Electores, será revisada periódicamente en base al último censo de la población y en caso de sufrir modificaciones se determinará en el mes de noviembre del año anterior a la elección (artículos 75, fracción II; 82 fracción VIII; y 120 fracción VI de la LOPPE). Toda la votación será universal, libre, secreta y directa (artículo II). Se hará en boletas electorales similares para la elección de Presidente, senadores y diputados por mayoría relativa, y las boletas para elegir a los diputados por representación proporcional serán distintas. Cada elector tendrá dos votos en el caso de elecciones para diputados federales, uno por cada fórmula electoral.

Aparentemente ambas fórmulas para elegir a los diputados federales son autónomas, pero están relacionadas en algunos puntos: para poder tener derecho a participar con listas de candidatos elegidos mediante la fórmula de representación proporcional, cada partido deberá haber lanzado candidaturas de mayoría en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales (artículo 54 constitucional); todo partido que obtenga 60 ó más constancias de mayoría no podrá tener derecho a que se le asignen diputados de la proporcional (artículo 54 constitucional)); los partidos podrán incluir en sus listas regionales

el número de candidatos a diputados federales por mayoría relativa que para cada elección fije la Comisión Federal Electoral (artículo 18 de la LOPPE). Finalmente, el artículo 54 de la Constitución, que fue modificado en este reciente proceso de reforma política, relaciona una vez más las dos fórmulas electorales, la fracción IV de este artículo dice así:

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

Este artículo es uno de los que más claramente comprueban que la intención por parte del gobierno no es realmente la de democratizar al sistema electoral mexicano. El artículo tiene las siguientes implicaciones: por una parte está claro que el PRI no participará en el reparto de curules bajo la fórmula de representación proporcional porque obtendrá mucho más de 60 victorias en la de mayoría. Y como es posible suponer que ningún otro partido obtendrá en las próximas elecciones más de 60 victorias por mayoría, los otros seis que participarán tendrán que disputarse las curules proporcionales, que podrán ser hasta cien. Como el número de escaños que se repartirá por ambas fórmulas es distinto, la oposición al PRI nunca podrá dejar de ser minoritaria. Resaltamos que el artículo que transcribimos se incorpora a nivel constitucional. Además, se estipula que si los seis partidos de oposición en su conjunto obtienen por lo menos el 30% de los triunfos por mayoría, el total de escaños a repartir por la vía proporcional ya no será el que haya fijado la CFE, sino la mitad. Por cualquier lado que se le vea, una medida de este tipo es claramente antidemocrática. El gobierno, deliberadamente asegura al PRI un muy amplio margen

de maniobra, y lejos de alentar a los partidos minoritarios - para que participen de manera continuada y eficiente en el proceso de democratización del país, esta es una medida sumamente desalentadora. Una cosa es legislar de tal manera que la vida política esté regulada y se desarrolle ordenadamente - dentro de ciertos límites, y otra muy diferente en aprovecharse del poder para introducir mecanismos legales como los de este artículo.

La principal innovación dentro de la nueva ley electoral, además de la del registro condicionado, y la más importante - es la introducción de la fórmula electoral de representación proporcional. Ya hemos señalado que si bien no se logró introducir un sistema electoral que se distinguiera por características democráticas, al menos se ha empezado con un sistema mixto, que, aunque predominantemente mayoritario, deja abierta una posibilidad de participación a nuevos grupos.

La fórmula de representación proporcional que se introduce en la LOPPE en el capítulo XIII del título II, artículos - 154 al 163, es relativamente compleja, como la gran parte de las fórmulas de representación proporcional en otros sistemas electorales. Además, la ley, a pesar de que dada su magnitud y su complejidad parece querer ser muy precisa y completa, deja en esta parte un gran número de incógnitas. Sin embargo, veamos cuáles son sus características principales.

La sección A del capítulo XIII está integrada por un sólo artículo, el 154, que dice así:

La Comisión Federal Electoral, durante el mes de enero del año de la elección, se reunirá con el fin de establecer el número, el ámbito y la magnitud de las circunscripciones plurinominales, y para elegir dentro de las fórmulas señaladas en el artículo 157 de esta ley, aquella que habrá de utilizarse en la elección de que se trate; asimismo, para dictar el acuerdo a que se refiere el artículo 18 de esta ley.

Como puede apreciarse, la fórmula proporcional que se utilizará depende aún de muchas cosas. No se sabe todavía en cuantas circunscripciones se dividirá al territorio nacional, ni qué entidades federativas integrarán cada una, ni cuántos diputados se elegirán en cada circunscripción. Tampoco se sabe cuál será el mecanismo que se usará para determinar el trunfo de los diputados plurinominales, ya que el artículo 157 plantea dos mecanismos distintos, que se aplicarán indistintamente en una elección y en otra según lo determine la CFE. Finalmente se deja a la CFE decidir el número de candidatos a diputados cuyos nombres figuren a la vez en las listas plurinominales y en el registro de candidatos por mayoría, y este número podrá variar de una elección a otra.

La CFE determinará el número de circunscripciones plurinominales con base en el análisis de estudios técnicos y de proyectos elaborados por el RNE, de acuerdo con la fracción I del artículo 154. La fracción IV del mismo artículo resulta muy notoria por su vaguedad y por la flexibilidad que introduce en las decisiones de la CFE a este respecto:

La Comisión Federal Electoral, además de los estudios técnicos a que se refiere la fracción I de este artículo, tendrá en cuenta el número de partidos políticos, la evaluación de los comportamientos electorales de los ciudadanos y las apreciaciones que se tengan de la aplicación de las fórmulas electorales.

El haber introducido en la LOPPE un artículo como el anterior sólo se explica de una manera: nadie puede prever el comportamiento del sistema electoral hasta no haberlo puesto en práctica por lo menos una vez. La magnitud de la incógnita es tal que se faculta a la CFE para hacer las modificaciones pertinentes, en vista de que no se sabe cómo se va a comportar el electorado en las próximas elecciones.

De acuerdo con el artículo 157 se podrán seguir una de las dos fórmulas electorales que tiene prevista la LOPPE: la de representatividad mínima o la de primera proporcionalidad.

Para explicar con un ejemplo numérico el funcionamiento de ambos tipos de representación proporcional nos hemos basado en las cifras que ofrece Mario Ezcurdia en un ejemplo hipotético en uno de sus artículos del diario El Día⁴⁶⁾. Ezcurdia supone que el país quedará dividido en tres circunscripciones plurinominales, los partidos que participarán serán 8, cien los escaños a repartir, 27 millones de ciudadanos empadronados y 17 millones de votos emitidos.

El artículo 158 de la LOPPE establece que la fórmula de representatividad mínima estará integrada por los siguientes elementos: a) porcentaje mínimo; b) cociente natural; y c) mayor resto. Por porcentaje mínimo se entiende el 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinomial. Antes de seguir adelante supongamos que los 8 partidos que participan en las elecciones obtuvieron el siguiente número de votos:

1. Partido A	11,000,000
2. Partido B	2,100,000
3. Partido C	1,200,000
4. Partido D	950,000
5. Partido E	850,000
6. Partido F	400,000
7. Partido G	300,000
8. Partido H	200,000

Total de votos
emitidos en las
3 circunscripciones
plurinominales
supuestas: 17,000,000

Si bien los votos del cuadro anterior se refieren supuestamente a la votación emitida para los diputados de las circunscripciones plurinominales, y que puede ser distinta de la que se emita en favor de los de mayoría relativa, lo más pro-

bable es que el partido A que obtuvo 11 millones de votos, hya obtenido bajo la fórmula de mayoría relativa más de 60 victorias. Por otra parte el 1.5% de 17 millones es 255,000 votos, que sería en este modelo hipotético el número mínimo de votos requerido para poder participar en la distribución de diputados de representación proporcional. Las dos observaciones anteriores implican que tanto el partido A como el partido H ya no participarían en el reparto de curules, el primero por haber obtenido más de 60 escaños por mayoría y el segundo por no haber alcanzado el 1.5% de la votación para las circunscripciones plurinominales. Para poder aplicar el 5% de porcentaje mínimo, que ^{es} el primer paso en el reparto de diputados bajo la fórmula de representatividad mínima, supongamos que los votos que obtuvieron los ocho partidos participantes se dividían de la siguiente manera en tres circunscripciones:

Partido	CIRCUNSCRIPCIONES			Total
	I	II	III	
1. A	3,900,000	4,300,000	2,800,000	11,000,000
2. B	630,000	540,000	930,000	2,100,000
3. C	380,000	310,000	510,000	1,200,000
4. D	280,000	230,000	440,000	950,000
5. E	260,000	220,000	370,000	850,000
6. F	190,000	130,000	80,000	400,000
7. G	90,000	110,000	100,000	300,000
8. H	80,000	50,000	70,000	200,000
Totales	5,810,000	5,890,000	5,300,000	17,000,000

Para poder aplicar el porcentaje mínimo es necesario determinar la votación efectiva, que es, de acuerdo con el artículo 156, "la resultante de deducir de la votación total las votaciones de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 1.5% de la votación nacional⁴⁷⁾, y los sufragios de aquellos que obtuvieron el registro de 60 o más constancias de mayoría relativa".

En este sentido es necesario reducir de los 17 millones

de votos, aquellos que obtuvieron los partidos A y H, que como dijimos antes, ^{no} cumplen con los requisitos para participar en el reparto. Si tomamos la primera circunscripción, la votación efectiva ^{se} obtendría así:

Votos del partido A	3,900,000
Votos del partido H	<u>80,000</u>
Total de votos a deducir	3,980,000

Total de votos de la circunscripción	5,810,000
Menos votos a deducir	<u>3,980,000</u>
Votación efectiva de la circunscripción	1,830,000

Por consiguiente, en la primera circunscripción el 5% - de la votación efectiva, o sea el porcentaje mínimo para esa circunscripción sería de 91,500. De acuerdo con el artículo 159, fracción I, al partido que alcance este porcentaje mínimo se le atribuirá un diputado. Los partidos que alcanzaron el 5% de la votación efectiva en la primera circunscripción de acuerdo con nuestro modelo son los partidos B, C, D, E y F. A cada uno de ellos se le otorga un diputado.

Al iniciar el ejemplo supusimos que la CFE había decidido que el número de curules a repartirse por la fórmula de re presentación proporcional sería de 100. Ahora supongamos que a la circunscripción I le tocaron 34 diputados, a la II, 34 también, y a la circunscripción III le tocaron 32 diputados.

En la tercera circunscripción de han repartido ya 5 curules, una para cada uno de los partidos B, C, D, E y F, por lo que aún restan 29 curules por repartir. La fracción II del artículo 159 dice que efectuada la atribución mediante el porcentaje mínimo, se procederá a obtener el cociente natural dividiendo la votación efectiva entre el número de curules que no hayan sido repartidas por medio de dicho porcentaje del 5%.

Siguiendo con nuestro modelo el cociente natural se obtendrá así:

Circunscripción I

Votación efectiva	1,830,000
Curules restantes después de otorgar las de 5%	...29
Cociente natural:	$\frac{1,830,000}{29} = 63,103$

De acuerdo con la fracción III del artículo 159, una vez obtenido el cociente natural, se asignará a cada partido tantos curules, como número de veces contenga su votación de dicho cociente. Aplicando esta mecánica obtendríamos los resultados siguientes:

Circunscripción I				
Partido	Votación	Curules correspondientes por el cociente natural, que es de 63,103	Resto	Votos
B	630,000	9	62,073	"
C	380,000	6	1,382	"
D	200,000	4	27,588	"
E	260,000	4	7,588	"
F	190,000	3	691	"
G	90,000	1	26,897	"

Así se lograron repartir ²⁷ curules, más cinco que ya se habían repartido antes, son 32, de suerte que para la primera circunscripción quedan por repartir los curules. Siguiendo la fracción IV del artículo 159 de la LOPPE, "si después de aplicarse el porcentaje mínimo y el cociente natural quedaren cu-

rules por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos". La definición de "resto mayor" se encuentra en la fracción III del artículo 158: "por resto mayor se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor podrá utilizarse si aún hubiese curules sin distribuir". Como nos faltaban dos curules por repartir en esta circunscripción, se le otorgarán a los partidos B y D que obtuvieron los dos restos más altos.

De acuerdo con nuestro ejemplo, los partidos hubieran recibido el siguiente número de diputados en la primera circunscripción:

Partidos	Curules de % Mínimo	Curules de Cociente - natural	Curules de Resto de - votos	Total
B	1	9	1	11
C	1	6	0	7
D	1	4	1	6
E	1	4	0	5
F	1	3	0	4
G	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>1</u>
Total	5	+ 27	+ 2	= 34

Como habíamos dicho, la LOPFE prevee otra fórmula de representación proporcional, llamada de primera proporcionalidad que podría igualmente ser utilizada en las próximas elecciones. Con el fin de poder comprender el efecto que cada una de estas dos fórmulas tiene sobre el número de diputados otorgados a cada partido, y siguiendo el ejemplo numérico de Ezcurdia, les -

cifras utilizadas para explicar esta segunda fórmula serán - las mismas que para la primera.

El artículo 160 de la LOPPE establece que la primera proporción ^{alidad} se integre con los siguientes elementos: a) cociente rectificado; b) cociente de unidad; y c) resto mayor. El cociente rectificado se obtendrá dividiendo la votación efectiva - entre el número de curules multiplicado por dos. Después se procederá a distribuir la primera y la segunda curules mediante el cociente rectificado; todo partido cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, le serán asignadas las curules correspondientes (artículo 161, fracción I).

En la circunscripción I tenemos 34 curules, y 1,830,000 votos efectivos, de suerte que el cociente rectificado se obtendrá dividiendo 1,830,000 entre 68, lo que da 26,911. Aplicando el cociente rectificado en el reparto de curules, la situación sería como sigue:

Partido	Votación	Cociente rectificado	Curules por Cociente rectificado	Votos por utilizar
B	630,000	26,911	2	576,178
C	380,000	"	2	326,178
D	260,000	"	2	226,178
E	260,000	"	2	206,178
F	190,000	"	2	136,178
G	90,000	"	2	36,178
Totales	1,830,000		12	1,507,068

Se han logrado repartir 12 curules, y restan 22 todavía. Para ello el artículo 161, fracción II establece que

Para los curules que quedan por distribuir se empleará el cociente de unidad. En esta forma, a cada partido político se le asignarán tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad.

El cociente de unidad se define como

el resultado de dividir la votación efectiva, deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre el total de curules que no se han repartido.

(art.162 fracc. II)

Nos habían quedado 1,507,068 votos ^{no}utilizados, entre 22 curules no repartidas, da un resultado de 68,503, que es el cociente de unidad. El resultado para los partidos sería el siguiente:

Pertidos	Votos por enlizer	Cociente de Unidad	Curules por cociente de Unidad	Resto
B	576,178	68,503	8	28,154
C	326,178	"	4	52,166
D	226,178	"	3	20,669
E	206,178	"	3	669
F	136,178	"	1	67,675
G	36,178	"	0	36,178
Totales	<u>1,507,068</u>		<u>19</u>	

Mediante el cociente de unidad se repartieron 19 curules, más las doce repartidas por cociente rectificado, de un total de 31, o sea que faltan tres curules por asignar. Estas se asignarán también por la vía del mayor resto, el igual que en la fórmula de representatividad mínima. De este suerte, los partidos que obtendrán cada uno, una curul más serán el F, C y G.

En resumen, con la fórmula de primera proporcionalidad, los partidos imaginados en el modelo, obtuvieron los resultados siguientes:

Curules por				
Partido	Cociente rectifica do	Cociente de Unid.	Resto	Total de Diputados
B	2	8	0	10
C	2	4	1	7
D	2	3	0	5
E	2	3	0	5
F	2	1	1	4
G	2	0	1	3
Totales	12	+ 19	+ 3	= 34

Como se puede apreciar, siguiendo los dos mecanismos de representación proporcional que prevee la LOPPE los partidos no obtienen el mismo número de diputados. El cuadro siguiente lo refleja claramente:

Partido	Curules por la fórmula Representatividad mínima	de primera proporcio- nalidad	Diferencias entre el 1° y el 2° métodos
B	11	10	+ 1
C	7	7	0
D	6	5	+ 1
E	5	5	0
F	4	4	0
G	1	3	- 2

Este cuadro refleja que la primera fórmula, la representatividad mínima favorece más a los partidos con mayor número de votos que a los demás. Y no se trata de una diferencia insignificante, pues es de tres (+ 1 el mayor, y - 2 el menor), lo cual representa el 10% de los diputados en una circunscripción de 30 curules.

Otra manera de comprobar cuál de las dos fórmulas favorece más y a cuáles partidos es averiguando cuántos votos le costó cada diputado a cada uno de los partidos contendientes. Analizando sólo los dos extremos, el resultado es el siguiente:

I	II	III	IV	V	VI
B	630,000	11	57,272	10	63,000
G	90,000	1	90,000	3	30,000

I. Partido

II. Total de votos

III. Curules por representatividad mínima

IV. Votos por curul de representatividad mínima

V. Curules por primera proporcionalidad

VI. Votos por curul de primera proporcionalidad

DIFERENCIAS: + 32,728 en contra el minoritario

- 33,000 en favor del minoritario

A partir del cuadro anterior podemos llegar a las siguientes conclusiones: bajo la fórmula de representatividad mínima al partido B le cuesta 57,272 votos cada diputado, o sea 32,728 más votos que al partido G. Bajo la fórmula de primera proporcionalidad (la del cociente modificado) el partido B cada diputado le cuesta 63,000 votos mientras que al G le cuesta 30,000. La conclusión es que la fórmula de representatividad mínima favorece más a los partidos más fuertes, dentro de los débiles, y la de primera proporcionalidad favorece más a los débiles entre los débiles.

6.- Calificación de las elecciones y contencioso electoral

La reforma al artículo 60 constitucional relativo a la calificación de las elecciones de diputados fue otra de las innovaciones importantes, a pesar de que se mantuvo la práctica de que sea la Cámara la que califique la elección de sus propios miembros, por considerarlo "congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo". No obstante, en un afán de mejorar el sistema de calificación de las elecciones, se estableció que el Colegio Electoral estuviera compuesto por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 de representación proporcional. La nueva composición del Colegio Electoral tiene el fin de alcanzar un "grado más alto de objetividad y de certeza en la captación de la voluntad ciudadana" según señala la exposición de motivos. En realidad se asegura la mayoría para el PRI, con el fin de evitar los riesgos que la imparcialidad pudiera representar.

La crítica que se ha hecho repetidas veces en torno a este tema ha sido en el sentido de que sólo un tribunal independiente es capaz de juzgar el resultado de las elecciones. Sin embargo, la tradición mexicana de mantener aunque sea formalmente la separación y autonomía de los tres poderes todavía no se ha podido superar en aras de un sistema más democrático.

De esta suerte, parece ser que la poca confianza de la opinión pública en el proceso electoral --que Mackenzie señalaba como muy importante en todo proceso democrático-- no se verá modificada ya que la correlación de fuerzas existente lleva a pensar que el partido oficial determinará si hubo fraude o si las elecciones se realizaron con apego a la ley.

El artículo 60 constitucional ya reformado agrega que procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y que cuando la Corte considere que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación del mis-

mo, lo hará saber a la Cámara de Diputados para que ésta emita una nueva resolución que será definitiva e inatacable. Por su parte el artículo ya reformado señala que la Corte estará facultada para averiguar si hubo violación del voto público pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

La introducción del recurso de reclamación ante la Suprema Corte contra las resoluciones que dicte el Colegio Electoral es una innovación importante. Anteriormente cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que hubiese sobre ellas. Es cierto que no se otorga a la Corte ninguna facultad resolutoria; la Cámara de Diputados seguirá siendo quien califique sus elecciones y quien decide en última instancia si son válidas o no lo son. Pero con estas innovaciones, puede decirse que se ha dado un pequeño paso más hacia la democratización del sistema porque una decisión de la Corte distinta de la Cámara la obligaría políticamente a rectificar su fallo. Si se llegara a celebrar una investigación en la Corte y ésta concluyera que en su opinión las elecciones deben considerarse nulas, la Cámara se vería sumamente comprometida para tomar en cuenta la opinión judicial. Los artículos que reglamentan lo contencioso electoral en la LOPPE conceden sin embargo, discrecionalidad absoluta a la Suprema Corte para decidir si procede o no el recurso de reclamación. Por otra parte, se incluyeron artículos que atentan contra principios básicos del Derecho, como el 237 en el que se prohíbe que el que haya intrpuesto el recurso de reclamación no podrá presentar ante la Suprema Corte nuevas pruebas que se obtengan después de que se apele ante la Corte. Otros artículos son demasiado generales, como el 236 que dice que el recurso de reclamación es admisible siempre que las declaratorias que dicte el Colegio Electoral "se hayan combatido oportunamente, sin haber omitido ninguna instancia, ante los organismos electorales competentes".

La facultad que se ha otorgado a la Suprema Corte para intervenir en la calificación de las elecciones, aunque sea simplemente con carácter recomendatorio y no decisorio, ha sido un paso positivo hacia la democratización, aunque de ninguna manera suficiente.

NOTAS AL CAPITULO III

- 1) Véase Rodríguez Araujo, Octavio. "Control político y las elecciones de 1976 en México". Estudios Políticos, UNAM, No. 7, 1976. En una encuesta hecha a principios de 1977 sobre el D.F., el 67.2% de los entrevistados declaró no participar para nada en política y el 89.4% consideró no haber libertad para participar, de acuerdo con Segovia "Los partidos inexistentes"
- 2) Paoli, "Posibilidades de la reforma política", mimeo.
- 3) Villoro, "La reforma..."
- 4) idem.
- 5) Reforma Política I, p. xii
- 6) Reforma Política I, p. vii
- 7) Como se ve a continuación, oficialmente se plantea la reforma política como algo más que una mera reforma electoral. En la práctica, sin embargo, sólo hemos asistido a la reforma electoral.
- 8) Reforma Política III, p. 7
- 9) idem.
- 10) Reforma Política IV, p. 7
- 11) Paoli, "Ley Federal".."
- 12) Mackenzie, Elecciones ... p. 45
- 13) Villoro, "La reforma ..."
- 14) Reforma Política IV, p. 9
- 15) Paoli, "Ley Federal ..."
- 16) Paoli, "Ley Federal ..."

- 17) ver infra., sobre integrantes de la CFE.
- 18) Villoro, "La reforma..."
- 19) Paoli, "Ley Federal..."
- 20) idem.
- 21) de Esteban, op.cit., p. 72
- 22) Paoli, "Ley Federal..."
- 23) de Esteban, El proceso ... pp. 115 y ss.
- 24) Mackenzie, Elecciones ... pp. 115
- 25) idem. pp. 109-116.
- 26) La CFE ha sido formalmente independiente del Ejecutivo Federal desde la ley de-1973.
- 27) Paoli, "Legislación ..." p. 76
- 28) Si bien el artículo 93 que es el que se refiere a la designación de los comisionados de los comités distritales señala únicamente que la CFE designará a los comisionados mediante insaculación, pero sin referirse a ningunas listas del CTVE, suponemos que en la práctica se actuará de acuerdo al artículo 97, esto es, utilizando unas listas que formulará el CTVE .
- 29) "Fungirán como presidente y vocales, primero y segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral según el orden en que hayan sido insaculados", artículos 86 y 93.
- 30) de Esteban, El proceso ... p. 134.
- 31) Ver Mackenzie, Elecciones ... pp. 125 y ss., y de Esteban, El proceso ... pp. 82 y ss.
- 32) de Esteban, El proceso ... p. 86

- 33) Ver en el inciso tres de este capítulo, la parte correspondiente al registro de partidos políticos.
- 34) Mackenzie, Elecciones ... p. 131
- 35) idem. p. 126
- 36) idem. p. 117
- 37) de Esteban, op.cit., pp. 95-96 y Segovia, "La reforma ..."
- 38) Mackenzie, op.cit., p. 117
- 39) de Esteban, op.cit., p. 97
- 40) Mackenzie, op.cit., p. 126
- 41) Medina, "Evolución electoral ..." p. 44
- 42) idem. ver pp. 43-44 para seguir completo todo el argumento.
- 43) Reforma Política III, p. 13
- 44) Como vimos más arriba, la CFE determinará el número de diputados que se elegirán por representación proporcional así como el número y la magnitud de las circunscripciones plurinominales, no pudiendo ser más de 100 los primeros y no más de 5 las segundas.
- 45) Mackenzie, op.cit., p. 58
- 46) Ezcurdia, "De la política ..."
- 47) Hay un error en ese artículo pues de acuerdo con el artículo 54 constitucional no se trata del 1.5% de la votación nacional, sino del "1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales".

CONCLUSIONES

Hemos llegado al final de nuestro análisis de las reformas electorales introducidas por el gobierno del presidente López Portillo. Como vimos, uno de los principales objetivos de la LOPPE fue la incorporación al juego político a nuevas organizaciones partidarias, llamadas por el gobierno "minorías", y que en realidad son aquellas que no se encuentran de una forma o de otra integradas al PRI. Señalamos también que la nueva legislación electoral coincidía coyunturalmente con las demandas de los partidos de oposición de mayor democratización. Así, una de las primeras consecuencias de la entrada en vigor de la LOPPE fue el registro de tres nuevos partidos, PCM, PST y PDM, condicionado al resultado de las elecciones legislativas federales de julio de 1979. Esto quiere decir que en esos comicios participarán siete partidos, por lo que es de suponer que habrá mucho entusiasmo, colorido y confusión ante la falta de experiencia ciudadana. Si bien es probable que para esas elecciones el porcentaje de abstencionismo se reduzca considerablemente, la credibilidad de la población en una democracia electoral quizás no dure mucho, sobre todo porque la reforma política no ha incorporado una serie de aspectos necesarios para ser una auténtica reforma.

Al igual que en 1946, en que la reforma electoral no hubiera sido suficiente sin una reforma dentro del partido, en 1978 ocurre algo semejante. La evaluación de la IX Asamblea Nacional Ordinaria del PRI celebrada en agosto de 1978 así como un análisis de los cambios que deberán producirse en el partido oficial para que se pueda hablar de una reforma política, como ya dijimos, no son objeto de este trabajo, sino de otros posteriores. No obstante, por ser pieza clave dentro del proceso político del país, sin una democratización de los procedimientos de elección interna y de los métodos de afilia-

ción no podrá hablarse de una democratización del sistema político.

Las elecciones de 1946 también nos pueden servir de ejemplo para adelantarnos a opinar sobre el resultado de las elecciones de julio de 1979. En esa ocasión también hubieron muchos candidatos representando a partidos de todo tipo de tendencias, pero finalmente el PRI se llevó la gran parte del pastel. El año próximo, es posible que ocurra algo similar y que el número de curules asignadas a la oposición con respecto de las del PRI será probablemente ridículo. Les reconocerán victorias al PDM y al PCM, lo que no ocurrió en 1946 porque ahora ya tienen cabida dentro del sistema, no sólo porque la Guerra Fría haya terminado sino porque su presencia es ahora necesaria tanto para la imagen democrática que se intenta establecer como para encauzar la inconformidad social por la vía electoral.

Así, podemos decir que la reforma aprobada refuerza el modelo político existente pues seguramente logrará evitar, con eficacia, el endurecimiento, aceptando a ciertos interlocutores de la oposición pero encauzando y limitando su actividad al campo electoral.

México ha alcanzado ya la "federalización del proceso electoral federal" que inició a partir de 1946. Si bien esto ha quedado completado, toca ahora la regulación del proceso electoral estatal en donde subsisten la imposición caciquil y numerosas irregularidades. Se ha dado el primer paso hacia ello con la elevación de los partidos políticos a nivel constitucional. Ahora, por medio del artículo 41 de la Constitución, los partidos se verán apoyados con mayor fuerza cuando se enfrenten a las irregularidades del proceso electoral estatal. Uno de los principales problemas, sin

embargo, es que muy pocas legislaturas estatales han incorporado las novedades de la reforma política, por lo que las controversias que se susciten entre ambos ordenamientos tendrán que resolverse de acuerdo al artículo 105 constitucional. Este asunto no está aún contemplado, por lo que no existe autoridad competente ni procedimiento establecido para resolverlo.

Para que se pueda hablar de una reforma política auténtica, ésta deberá, entre otros elementos, plantearse la necesidad de transformar el modelo político del Estado mexicano y no limitarse sólo al registro de nuevos partidos o la representación proporcional; contemplar la democratización en los órdenes sociales, como es el respeto a la vida democrática en las luchas electorales estatales, municipales y en el seno de las agrupaciones sindicales; democratizar las organizaciones campesinas y obreras; que todos los partidos políticos gocen de los mismos privilegios y exactamente los mismos derechos; poner los medios de comunicación masiva al alcance de todos por igual; respetar en forma absoluta el voto popular y establecer órganos independientes en la calificación de las elecciones; reducir los requisitos para la obtención del registro para que, dentro de los límites de la viabilidad, se facilite la participación electoral y ésta no quede sujeta a la voluntad del gobierno en un momento dado.

La mayor esperanza de democratización real deberá buscarse, sin embargo, no en las reformas electorales sino en el trabajo de concientización, politización y organización de todas las fuerzas políticas. Aunque, paradójicamente, esto no será posible sin un mínimo de ambiente democrático como el que se está propiciando desde el propio régimen.

BIBLIOGRAFIA

1. Anguiano, Arturo. El Estado y la política obrera del cardenismo. México: ERA, 1975.
2. Bermudez, Antonio J. y Octavio Vejar Vázquez. No dejes crecer la hierba ... (El gobierno avilacamachista). México: B. Costa-Amic Ed., 1969.
3. Camacho, Manuel. "Las piezas del sistema, la herencia republicana". Vuelta. No. 16, vol. 2, marzo 1978, pp. 28-29.
4. Castillo, Heberto. Artículos aparecidos en Proceso, núms. 25, 26, 29, 30, 36, 59 y 60, 1977-1978.
5. Contreras, Ariel José. México 1940: industrialización y crisis política. México: Siglo XXI Editores, 1977.
6. Delgado Ramírez, Celso N. La legislación electoral federal en México: análisis histórico jurídico de un instrumento para la democracia. México: UNAM. Facultad de Derecho (tesis profesional) 1973.
7. Delhumeau, Antonio (ed.) México: realidad política de sus partidos. México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., 1970.
8. Duverger, Maurice. Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
9. De Esteban, Jorge, et. al. El proceso electoral. Barcelona: Editorial Labor. 1977.
10. Ezcurdia, Mario. "De la política; la mecánica electoral, dificultades de la democracia". El Día, 11 de diciembre de 1977.
11. Flores Olea, Victor. "Notas sobre política mexicana". Nueva Política. México: Fondo de Cultura Económica, Vol. 1, Núm. 2, abril-junio, 1976.
12. Fuentes Díaz, Vicente. "Origen y evolución del sistema electoral". México: Edición del autor, 1967. pp. 15

13. Fuentes Díaz, Vicente. Los partidos políticos en México. México: Editorial Altiplano, 1969.
14. García Cantú, Gastón. "Una democracia aplazada". Proceso No. 24, 16 de abril de 1977, p. 36.
15. González Casanova, Pablo. La democracia en México. México Ediciones Era, 1965.
16. González Casanova, Pablo. "La reforma política y sus perspectivas". Uno más Uno. 12 de agosto de 1978. (Suplemento "Sábado").
17. Granados Chapa, Miguel Angel. "Interés público". Proceso. Núm. 29, 23 de mayo de 1977, p. 5.
18. Granados Chapa, Miguel Angel. "Legislación electoral: un instrumento de dominación política". Estudios Políticos. FCPS de la UNAM, vol. 1, sept.-dic. 1975, núms. 3-4.
19. Hinojosa, Juan José. artículos aparecidos en Proceso, núms. 23, 34 y 51, 1977.
20. Informe Anual, 1972 y 1973. Banco de México, S.A.
21. Labastida M. del Campo, Julio. "Nacionalismo reformista en México" Cuadernos Políticos. México: Ediciones Era, núm. 3, enero-marzo 1975.
22. Labastida M. del Campo, Julio. "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)". Revista Mexicana de Sociología. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo, 1977.
23. Legislación Electoral Mexicana; 1812-1973. México: Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, 1973.
24. Loeza, Soledad. "La política del rumor: México, nov.-dic. de 1976". Foro Internacional, vol. XVII, abril-junio 1977, no. 4, pp. 557-586.

25. López Narvaéz, Proylán M. "Política Reformada". Proceso, No. 26, 30 de abril de 1977, pp. 38-39.
26. Lozoya, Jorge Alberto. El ejército mexicano. México: El Colegio de México, Jornadas No. 65, 1970.
27. Mackenzie, W. J. M., Elecciones Libres, Madrid: Editorial Tecnos, 1962.
28. Medin, Tzvi. Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas. México: Siglo XXI, 1972.
29. Medina, Luis. "Evolución electoral en el México contemporáneo". trabajo inédito, 1978.
30. Medina, Luis, y Blanca Torres. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1940-1952. Civilismo y modernización del autoritarismo. México, El Colegio de México, tomo 20, 1978.
31. Medina, Luis. "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional" Foro Internacional. Vol. XIV, enero-marzo 1974, No. 3, pp. 265-290.
32. Meyer, Lorenzo, "Cambio político y dependencia. México en el Siglo XX". La política exterior de México: realidad y perspectivas. México: El Colegio de México, 1972, pp. 1-38.
33. Meyer, Lorenzo, Rafael Segovia y Alejandra Lajous. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1928-1934. Los inicios de la institucionalización. México: El Colegio de México, Tomo 12, 1978.
34. Moya Palencia, Mario. La reforma electoral. México: Ediciones Plataforma, 1964.
35. Paoli, Francisco. artículos aparecidos en Proceso, núms. 23, 25, 31, 33, 50, 60 y 62, 1977-1978.

36. Paoli, Francisco. Legislación electoral y proceso político, 1917-1978. Trabajo aún no publicado, abril de 1978.
37. Paoli, Francisco. "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (COPPE)". mimeo ×
enero 1978.
38. Pellicer de Brody, Olga. "La oposición en México: el caso del henriquismo". Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977). El Colegio de México, 1977.
39. Pereyra, Carlos. Artículos aparecidos en Proceso, núms. 23, 31, 51 y 63, 1977-1978.
40. Pereyra, Carlos. "México: los límites del reformismo" Cuadernos Políticos. México: Ediciones Era, núm. 1, jul.-sept. 1974, pp. 52-65.
41. Rae, Douglas, W. Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Madrid: Ediciones CITEP. 1967, 1974.
42. Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Tomos I, II, III y IV, 1977-1978.
43. Reyna, José Luis. Control político, estabilidad y desarrollo en México. México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, Núm. 3, 1974, 67 pp.
44. Reyna, José Luis. "Estado y autoritarismo". Nueva Política. México: Fondo de Cultura Económica, vol. 1, núm. 2, abril-junio 1976.
45. Rodríguez Araujo, Octavio. "Control político y las elecciones de 1976 en México". Estudios Políticos. UNAM, Núm. 7, 1976.
46. Rokkan, Stein. Citizens, Elections, Parties. Nueva York: David McKay Company, Inc., 1970.

47. Segovia, Rafael. "La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973". Foro Internacional. México: El Colegio de México, Vol. XIV, enero-marzo 1974, n.º 3, pp. 305-330.
48. Segovia, Rafael. "Vocabulario político. Los partidos inexistentes". Vuelta, No. 9, agosto 1977.
49. Skirius, John. Jose Vasconcelos y la cruzada de 1929. México: Siglo XXI Editores, 1978.
50. Véjar Vázquez, Octavio y Antonio J. Bermúdez. No dejes crecer la hierba ... (El gobierno avilacamachista). México: B. Costa Amic, 1969.
51. Villegas, Abelardo. "La reforma política: ¿democratización desde arriba? Proceso, n.º. 29, 23 de mayo de 1977, p. 39.
52. Villegas, Abelardo. "Límites de la reforma electoral". Proceso. No. 45, 12 de septiembre de 1977, pp. 32-33.
53. Villoro, Luis. "La reforma política y las perspectivas de democracia" Trabajo inédito. Julio 1978.
54. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
55. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1977.
56. Insurgencia Popular. Organó oficial del Partido Mexicano de los Trabajadores.
57. Revista Proceso
58. Revista Siempre!
59. Revista Tiempo

60. El Día
61. Excelsior
62. Uno más Uno
63. El Universal