

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 07

Luis Medina Peña

VISITA GUIADA A LAS ELECCIONES MEXICANAS

Resumen

Rápido recorrido por las elecciones mexicanas desde 1821 hasta la actualidad (no se incluyen las presidenciales de 2000). La tesis principal: que la temprana adopción del sufragio universal masculino desde la constitución de Cádiz determinó las peculiaridades y evolución del sistema electoral mexicano, en particular la emergencia de maquinarias electorales en las versiones porfirista y de partido dominante posrevolucionario. Se examinan las diversas reformas electorales y las circunstancias que las motivaron y se concluye con un análisis de los problemas estructurales internos del Instituto Federal Electoral.

Abstract

Review *à vol d'oiseau* of the Mexican elections since 1821 (presidential elections of 2000 not included). The central thesis: the early adoption of universal male suffrage determined the peculiarities and evolution of the Mexican electoral system, in particular the set up of electoral machines both in the Porfirian era and with the subsequent dominant revolutionary party. The essay includes a thorough examination of the electoral reforms and the circumstances that produce them, and concludes with an analysis of the internal structural dysfunctions now facing the Instituto Federal Electoral

Resume

Révision rapide des élections mexicaines de 1821 jusqu'à nos jours (qui n'inclut pas les élections de 2000). La thèse principale est que l'adoption précoce du suffrage universel masculin depuis la constitution de Cádiz a déterminé l'évolution particulière du système electoral mexicain, notamment l'apparition de la mécanique électorale sous ses deux versions, celle du Porfiriat et celle du parti hégémonique post-révolutionnaire. L'essai examine les diverses reformes electorales dans leur contexte et s'achève avec une analyse des problèmes de fond de l'Institutur Federal electoral.

Introducción

Las páginas que a continuación se ofrecen, son producto de una reflexión realizada en forma intermitente a lo largo de más de veinte años. Se inició con la elaboración de un ensayo titulado *Evolución electoral en el México contemporáneo* que fue publicado por la Comisión Federal Electoral en 1978. Mi preocupación original fue tratar de dar una explicación histórica a los cambios en las reglas de juego electoral, principalmente para el período 1920-1978. En este último año se llevó a cabo lo que se conoció como reforma política que tenía como propósito cambiar el sistema electoral para permitir una más amplia participación y representación en el Congreso de la Unión de corrientes de opinión política entonces marginadas. Fue una modesta aportación que ahora me sirve para construir sobre ella otra pirámide de nuevas explicaciones. Las preocupaciones de entonces no son, como comprenderá el lector, las mismas que ahora. En la segunda mitad de los años setenta lo que querían tanto sociedad como gobierno era acabar con las guerrillas urbana y rural y ofrecer a las diversas corrientes de opinión de izquierda, la oportunidad de ejercer una actividad política pacífica a través de las cámaras del Congreso de la Unión. Ahora, tras repetidas reformas electorales, cada cual más profunda y definitiva que la anterior, lo que preocupa al ciudadano es la confusión que han creado actores políticos y medios de comunicación, en una campaña política en la que se ofrece de todo, menos claridad en las opciones.

Hoy por hoy, el ciudadano mexicano se encuentra sujeto a una avalancha de noticias y análisis producidos por especialistas electorales, reporteros improvisados, partidos políticos y candidatos que abruma, desconcierta y contribuyen poco a explicar cómo funciona, cómo es y para qué sirve lo que se ha dado en llamar el sistema electoral mexicano. En las siguientes páginas se presenta la evolución electoral mexicana partiendo del siglo XIX hasta la actualidad, a fin de que el lector tenga una idea de lo mucho que se ha avanzado en la materia y cuente con un marco para analizar las críticas y juicios, interesados o desinformados, que aun se expresan en contra de las reglas de juego electoral.

Si al llegar a este punto el lector desea proseguir en la lectura de este ensayo, le hago varias promesas. Que de una manera sencilla y accesible se le contará la historia del sistema electoral en México que, le ayudará a entender las razones por las cuales hemos llegado a elaborar mecanismos legales tan complejos en esta materia. Que no se abusará de los números, y sólo se echará mano de ellos cuando sea estrictamente necesario, pero eso sí, sin llegar a las complicadas elaboraciones de la estadística. Que en la elaboración de los argumentos históricos se solicitará el apoyo de las mejores aportaciones de una ya vasta escuela de historiadores y de no pocos sociólogos y politólogos que han abordado el tema electoral y otros conexos que resultan relevantes. Que al terminar la lectura quizá muchas de las dudas del

lector queden aclaradas, además de que le servirá de base para búsquedas posteriores.

De la cultura política

Y ya que en preguntas andamos, debo añadir que todo ensayo respetable debe guiarse por una pregunta central. Después de mucho pensarlo, creo que puede formularse de las siguientes maneras: ¿por qué a pesar de los evidentes avances en materia de legislación electoral, aún abundan las voces que se manifiestan inconformes con el marco legal vigente?; ¿Por qué cambiamos tan frecuentemente la ley electoral sin darle apenas tiempo para probarse en la realidad?. Si un sistema electoral no es más que una serie de reglas de juego para determinar las formas y medios de integración de los poderes públicos ¿por qué, después de cada reforma electoral se sigue insistiendo, del presidente de la República para abajo, que aún son injustas, poco equitativas o incompletas causando con ello desazón en la ciudadanía?. ¿Cuál es la razón última de esa insatisfacción entre los miembros de la clase política que comparten con singular brío y entusiasmo tanto los medios de comunicación como especialistas académicos y voceros de la sociedad civil?.

No pretendo darle al lector una respuesta definitiva. La “verdad” absoluta no existe en las ciencias sociales (y según parece, tampoco en las mal llamadas ciencias exactas). Lo que sí puedo hacer es adelantar una hipótesis, o si se quiere un principio de explicación. Después de mucho hurgar en la historia política de nuestro país, y tras detenidas consideraciones, pienso que hay profundos procesos históricos que han retrasado el desarrollo de una madura cultura política en México que afecta más a la elite política que a la ciudadanía. Pero aclaremos primero qué se quiere decir con cultura política. Los especialistas al estudiar los fenómenos políticos no se han limitado únicamente a reflexionar sobre las acciones (elecciones, campañas, decisiones, por ejemplo) o sobre las instituciones y actores (gobiernos, poderes públicos, partidos), sino también sobre una serie de orientaciones subjetivas tales como creencias, ideales y tradiciones que, se supone, conforman las actitudes personales hacia lo político. Una cultura política nacional no es, por principio, homogénea. Ésta se encuentra dividida en subculturas, en algunos casos por razones étnicas (África del Sur, por ejemplo), o religiosas (Irlanda del Norte), o bien por ambas razones (como es el caso de los Balcanes); también puede estarlo por razones étnicas y lingüísticas (Bélgica). Estos, sin embargo, son casos extremos de culturas políticas divididas. En general en los países con un mayor desarrollo político, que tienden a coincidir con los de mayor desarrollo económico, las razones que dividen a la cultura política son más débiles que las que tienden a hacerla homogénea.

También hay casos en que se presentan divisiones entre la cultura política de las masas y la de la elite política, entendiéndose por ésta, todos aquellos individuos que participan en la acción política como protagonistas y aspirantes a formar parte de la integración de los poderes públicos, independientemente de que se encuentren en el gobierno o no. Gobierno y oposición, dirigentes y candidatos de los partidos

políticos e, incluso, los integrantes de los grupos de interés o de presión, forman parte de la elite política. En los países con una tradición democrática consolidada, las así llamadas democracias maduras, las elites políticas tienden a desarrollar en sus acciones públicas, orientaciones subjetivas que coinciden con las de las masas, desplegando con ello un proceso de afirmación de las orientaciones positivas y contribuyendo a consolidar una cultura política más o menos homogénea. En cambio, en los países con tradiciones democráticas débiles, es frecuente que se presenten divisiones profundas entre la cultura política de las elites y de las masas. Tal es el caso de los países latinoamericanos entre los cuales se cuenta el nuestro, en donde las reformas a las reglas de juego electoral parece que no terminan por satisfacer a los actores políticos, entre los cuales parece consolidarse una orientación subjetiva de querer ganar las elecciones “desde la ley” más que en las elecciones mismas.

La línea de reflexión que proporciona la distinción entre cultura política de elites y cultura política de masas, es particularmente interesante para analizar el caso de México. Y ello porque no son pocos los historiadores que afirman que en México el Estado antecedió a la formación de la nación, lo cual coloca a las elites políticas como minorías activas tratando de imponer un modelo de país a la mayoría. Dicho de esta manera resulta una afirmación demasiado tosca que requeriría de precisiones y detalles. Pero aun así es evidente que la historia política del México independiente, de 1821 en adelante, puede verse como la historia de los desacuerdos y luchas interelitarias sobre las formas y ritmos para integrar y desarrollar a la nación mexicana. Sin embargo en estas disputas no aparece el tema de las reglas de juego político, sino hasta finales del Porfiriato, con el movimiento antirreleccionista de Madero, para caer en el letargo después de 1920, reaparecer en 1945, y luego conservarse fuera del foco de atención prácticamente hasta 1988. De entonces a la fecha, se manifiesta con toda claridad esa peculiar división entre la cultura política de masas y de las elites, cuestión que no parece madurar para integrar una cultura política más o menos homogénea. Sobre este punto regresaremos al final del ensayo.

La peculiaridad mexicana

Después de esta larga pero necesaria digresión, ha llegado el momento de formular la hipótesis arriba prometida. La razón última que determina históricamente las peculiaridades de las diversas modificaciones en las reglas de juego electoral en México es la temprana adopción del sufragio universal masculino. Desde 1808, con la Constitución de Cádiz, por las razones que se verán más adelante, se instituye el sufragio universal en Nueva España y se conservará así en el México independiente, en tanto que los países europeos, e incluso en los Estados Unidos, se implantan diversas limitaciones para ejercer el sufragio, unas de carácter censatario (es decir, para poder votar se requiere ser propietario de tierra, tener cierto monto de renta anual o pagar determinado impuesto); y otras formas de exclusión del voto que están determinadas por capacidades (ser analfabeto, tener la condición de sirvientes

personales). En México ninguna de estas limitaciones se puso realmente en vigor. Ciertamente es que los “hombres de bien” que perfilaron la república centralista establecieron en la primera de las Siete Leyes la necesidad de contar con una renta al menos de 100 pesos anuales para calificar como ciudadano mexicano; sin embargo el hecho es que esta exigencia era muy baja y prácticamente abarcaba a todos los mexicanos de sexo masculino, excepto a vagos y aquellos carentes de oficio.

Hay que decir que la tentación limitativa del sufragio rondó a todos los políticos del siglo XIX en el mundo occidental, independientemente de su persuasión ideológica; casi sin excepción mostraron siempre un acendrado temor a conceder sin taxativa el derecho al sufragio a las masas, y una marcada tendencia a otorgarlo solamente a aquellos que consideraban calificados, e interesados, para intervenir en las cuestiones de Estado. Justificaciones teóricas hubo muchas, pero en el fondo estaba el miedo: el miedo al impacto de la masa en la estabilidad de los gobiernos. Pero como no hay mal que por bien no venga, en esos países, los europeos, a diferencia de México, las diversas luchas por la extensión del sufragio y la inclusión política, contribuyeron no sólo a la aparición de grandes y poderosas formaciones políticas, sino también a conformar una cultura política específica, una serie de orientaciones ampliamente compartidas, sobre las reglas básicas del juego político y la legitimación de las autoridades públicas. Buena parte del movimiento obrero de orientación reformista tiene su origen en las movilizaciones de los trabajadores fabriles por la extensión del sufragio; tuvieron también incidencia los movimientos femeniles para conseguir el voto para la mujer. Incluso, ya bien entrado el siglo XX, aunque de forma tangencial, las protestas juveniles redundaron en una rebaja de la cota mínima de edad para votar y ser votados. Esto sin descartar la importancia del movimiento de las gentes de color en Estados Unidos, tras concluir la Segunda Guerra Mundial, para vencer las resistencias de las clases políticas de los estados sureños a concederles el voto. En cambio, en México, lo que pareciera una ventaja inicial se convirtió en aliciente de distorsiones por las razones que enseguida abordaremos.

Como antecedente

Las primeras elecciones que se dan en México tuvieron lugar cuando aún formaba parte del imperio español bajo el nombre de Nueva España. Éstas se realizaron para designar diputados, primero a una corte constituyente y después a cortes ordinarias ya bajo la constitución para todo el imperio español que se promulgó en 1812. Esta constitución, conocida como la de Cádiz o gaditana, y diversas circulares emitidas para reglamentar las elecciones que ella ordenaba, pretendieron limitar el sufragio, como estaba al uso del día en los países que tenían elecciones, principalmente Inglaterra y Francia. Pero no se intentó hacerlo por el lado censatario ni por el lado de la capacidad de las personas, sino por el de la condición de los individuos. En una forma u otra se ordenaba que no podían votar los sirvientes domésticos ni las castas, es decir los mestizos. Sin embargo, la misma constitución gaditana disponía otros

mecanismos que redundaron en una inmediata extensión de los derechos ciudadanos. Como las elecciones eran indirectas en tres grados, en la base de la pirámide se encontraban las juntas parroquiales, a las cuales se dio la facultad de decidir en única instancia inapelable quién podía votar y quién no. En el clima político de la Nueva España de enfrentamiento entre los “partidos” español y el criollo, las juntas, dominadas por este último, hicieron una interpretación liberal de los preceptos que definían la ciudadanía española y la capacidad para votar, y el sufragio universal masculino quedó en vigor en los hechos desde entonces.

A este resultado también contribuyeron para afirmarlo, dos instituciones electivas que reglamentó la Constitución de Cádiz. De un lado, la creación de las diputaciones provinciales —integradas al menos por siete individuos electos en el mismo momento de convocatoria a elecciones de diputados a cortes— y que eran organismos destinados a llevar en forma colectiva la administración de las provincias. Y de otro, la proliferación de ayuntamientos. Durante la mayor parte de la época colonial, los municipios estilo castellano habían estado limitados a un pequeño número de ciudades y poblaciones criollas, ya que los pueblos indígenas se encontraban sujetos a las leyes de Indias y se regían por usos y costumbres para designar sus autoridades. El artículo 310 de la constitución de Cádiz ordenaba que se pusiera ayuntamiento “en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas”. Y también ordenaba que las autoridades de los ayuntamientos serían electas “a pluralidad de votos” por el vecindario en diciembre de cada año. De esta suerte, en sólo dos años, entre 1812 y 1814, el número de ayuntamientos pasa de una treintena a casi 900. Así, en el lapso de pocos años, se crearon lo que los especialistas llaman espacios de sociabilidad política, es decir, ámbitos en los cuales los vecinos se reúnen para ejercer sus derechos ciudadanos.

No entraremos, porque escapa a los propósitos de este ensayo, a las peculiaridades de la independencia, el imperio de Iturbide y la conformación de la primera república federal con la constitución de 1824. Tampoco entraremos en la historia convencional que nos presenta la primera parte del siglo XIX como una danza de pronunciamientos, un interminable vaivén de caudillos, caciques y hombres fuertes locales, sobre un plano de conflicto entre liberales y conservadores, de buenos y malos mexicanos. Es esta una historia maniquea que poco explica, superada además por el reciente revisionismo histórico que se ha dado en México. Para nuestros propósitos baste decir que la rápida caída de Iturbide es el fracaso de la fórmula monárquico constitucional, intento fallido de prolongación de la forma de gobierno establecida por la Constitución de Cádiz, y el triunfo de los intereses provinciales en la determinación de un gobierno federal. Tramo histórico en el cual, a pesar de todos los problemas políticos, no deja de haber elecciones en algún nivel de gobierno. Lo que sí importa subrayar es que los mecanismos electorales gaditanos se van a conservar en la legislación del México independiente durante todo el siglo XIX: sufragio universal masculino y elecciones indirectas. La única novedad se da a partir de 1857, con la introducción de los distritos para pasar de las elecciones

indirectas de tres grados (junta parroquial-junta de partido-junta provincial) a otro de dos grados (junta electoral-junta de distrito) para elegir presidente de la República, diputados e, incluso, magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

El sistema electoral previsto en la constitución de 1857 tuvo pocas oportunidades de probarse antes de la intervención francesa y la instauración del imperio de Maximiliano de Habsburgo. Entre 1857 y 1861, cuando se inicia la intervención europea, apenas hay tiempo para una elección presidencial y dos de legislaturas constitucionales. No es sino a partir de 1867, cuando se restaura la República y se procede a la regularización constitucional del gobierno, cuando se presenta la oportunidad al historiador para aquilatar qué tan adecuadas al momento político resultaron las elecciones federales indirectas de dos grados. Para hacerlo, empecemos por recordar que la mayoría de las naciones que tenían elecciones en la época, contaban con un doble mecanismo para limitar el impacto de la masa en la estabilidad de los gobiernos: sufragio limitado y elecciones indirectas. México, por las peculiaridades ya explicadas arriba, sólo contó con las elecciones indirectas, pero en un medio político muy afectado pues, de entrada, no había partidos políticos en el sentido que ahora los entendemos, en tanto que en las demás naciones, de una forma u otra, al interior o al exterior de los parlamentos, se habían formado o se formaban partidos políticos. En cambio, en México los liberales triunfantes se dividieron en facciones nacionales o locales. Si al nivel nacional vemos desde el primer momento a las facciones de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada o Porfirio Díaz disputarse el poder, al nivel local la lucha de facciones se expresaba en constantes conflictos de poderes, generalmente del gobernador en contra de la legislatura y, a veces, en contra del poder judicial local. En cierta forma la división de poderes substituyó, estructuralmente, vía las facciones, al sistema de partidos. Así, el modo de hacer política afectaba necesariamente la estabilidad general del gobierno, pues por un lado éste tenía la necesidad de intervenir en los estados, en un contexto de dudosa constitucionalidad, para resolver los conflictos, a la vez que se veía obligado a maniobrar en condiciones muy difíciles en el Congreso unicameral (la Cámara de Diputados), para superar los obstáculos que presentaban los diputados afiliados a facciones nacionales hostiles al titular del poder ejecutivo del momento, llámese Juárez o Lerdo, con lo cual la gobernabilidad se veía profundamente afectada. Dicho en palabras propias de la Ciencia Política, dada la fragmentación de la elite política, tanto el federalismo como la división de poderes operaban alentando el conflicto y en contra de la estabilidad política. De un lado, tanto Juárez como Lerdo precisaban de una Cámara afín para confirmar sus reelecciones y llevar adelante sus programas de gobierno y, de otro, contar con gobernadores aliados, que controlaban o podían controlar las elecciones a nivel local, para que los diputados electos fueran los adictos al presidente de la República.

En una forma u otra, tanto Juárez como Lerdo consiguieron, si bien con dificultades, estos propósitos para sus reelecciones entre 1867 y 1876, gracias a una combinación de uso de la fuerza militar federal para resolver conflictos internos de los estados, el despliegue de artes combinatorias para atraerse gobernadores fuertes

en sus estados e, incluso, comprando los votos de diputados electos. Esta situación que podríamos calificar de equilibrio inestable, no podía durar mucho tiempo. La revuelta de Porfirio Díaz en 1876, conocida como la de Tuxtepec, le brindó a éste la oportunidad no sólo de acceder al poder, sino de imponer gobernadores aliados en muchos estados que, junto a aquellos titulares que se mantuvieron al mando por haberle brindado su apoyo, le produjeron una cámara favorable a su elección de 1876 y para las reelecciones posteriores a 1884. Es a partir de entonces que echando mano de la experiencia acumulada y de la aún precaria estabilidad lograda, cuando empieza a desarrollarse lo que se llama el gobierno elector que va a tener como fuerza motriz la integración de una formidable maquinaria electoral.

Hay que aclarar, sin embargo, que la integración de dicha maquinaria electoral no fue mal vista en su momento. Después de todo, no era algo muy diferente a lo que se estilaba en otras latitudes. La Francia de Napoleón III, peculiar monarquía constitucional centralista, producto de un golpe de Estado, había logrado contender con los desequilibrios políticos heredados de la Revolución de 1848, estableciendo una maquinaria electoral que, centrada en el ministerio de gobernación, bajaba por la cadena de prefectos, subprefectos y alcaldes para lograr parlamentos acordes a las políticas del emperador. En Inglaterra, la clase propietaria daba estabilidad al gobierno controlando las mayorías parlamentarias a través de las “circunscripciones podridas” que ellos dominaban y en las que imponían candidatos. Incluso en Estados Unidos, con la reconstrucción tras la Guerra Civil, el Partido Demócrata se dedicaría a establecer sólidas maquinarias electorales locales en los estados sureños vencidos, que luego extendería a Chicago y a Nueva York. En suma, no había diferencia en cuanto a la forma para el control electoral entre las “naciones civilizadas” y lo que Díaz ponía en práctica en México. Pero sí la había en el fondo.

Entre 1870 y principios del siglo XX, las naciones europeas conocerían de un proceso de ampliación paulatina del sufragio como resultado del impacto del industrialismo, la aparición de movimientos obreros y la radicalización democrática de una cada vez más amplia clase media, que modificaría sus panoramas políticos determinados por elites que manipulaban normalmente un voto rural de propietarios generalmente apolíticos. Con diversos ritmos determinados por las historias nacionales de cada uno de los estados, las viejas elites reaccionarían ante las novedades sociales que imponía el desarrollo capitalista, modificando los esquemas constitucionales y ampliando paulatinamente el sufragio. Las masas acabaron por imponerse en el escenario político, les gustara o no a las viejas clases gobernantes. Para la década que corre entre 1870 y 1880, Francia, Gran Bretaña, Suiza, Dinamarca y Alemania (en este último caso, limitado a la integración del Parlamento general) cuentan ya para todo efecto práctico con una suerte de sufragio universal masculino. Y en cascada le siguen en los decenios siguientes Bélgica (1894), Finlandia (1905), Austria (1907), Suecia (1908), Italia (1913), los que se sumaban a Estados Unidos (salvo algunos estados del sur) que gozaba de tiempo atrás del sufragio universal masculino. Incluso el voto de la mujer era algo más que un simple propósito utópico pues se había establecido en el decenio de los 1890 en el sur de

Australia y en Nueva Zelanda, y en Finlandia y Noruega en 1905 y 1913 respectivamente.

Esta primera ola de democratización, como la llama un destacado estudioso de política comparada, tendría una serie de importantes consecuencias culturales e institucionales. La primera es la integración y consolidación de un sistema de partidos, conglomerado de formaciones políticas en las cuales empezarán a jugar un papel destacado los partidos de masas, como los socioalderócratas de Alemania y Austria y el partido laborista inglés. La segunda, y no menos importante, es que, a medida que se incorporan cada vez más ciudadanos al juego electoral, sea como militantes de los partidos sea simplemente como electores, se amplía una cultura política cuya base fundamental es la aceptación de las reglas de juego electoral. La tercera, y quizá la menos evidente, se refiere a los avances en la secularización de la política (recuérdese que en esos momentos la Iglesia católica condenaba todo “modernismo”) y a la aparición de nuevos mecanismos para contener con el impacto de la masa votante sobre la estabilidad de los regímenes. En este último aspecto destacan la apropiación por el Estado de las principales ceremonias del individuo (nacimiento, matrimonio y muerte); una arquitectura y estatuaría públicas destinadas a cantar y constatar la supremacía del Estado y sus dirigentes, y, sobre todo y fundamentalmente, una educación pública orientada a afirmar consensos y valores sociales.

País típico de desarrollo desigual en lo económico comparado con las metrópolis capitalistas, México también lo es en lo político. Si bien es cierto que los liberales triunfantes, con las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 en la mano, pusieron en marcha la secularización del registro civil y los cementerios y diseñaron una educación con el propósito de proporcionar la visión histórica de los liberales, lo cierto es que se trata de un intento incompleto de modernización desde arriba. No viene al caso discutir aquí los éxitos y fracasos de las políticas económicas y de fomento del Estado porfirista; baste señalar que la utopía de hacer de todo campesino un pequeño propietario mediante la desamortización de las tierras de las comunidades, hubo de suspenderse durante mucho tiempo por necesidades políticas, y que al gobierno le fue imposible establecer, a la vez, unas finanzas saludables y suficientemente amplias para llevar adelante el fomento económico, sea por resistencias de los estados a las reformas fiscales que amenazaba sus ingresos propios, sea por la consecuente necesidad de recurrir a las inversiones extranjeras para el despliegue de la infraestructura económica. Lo que sí importa destacar es que el crecimiento económico del Porfiriato, primero desde la independencia, fue insuficiente (y quizá también tardío) para alentar una amplia diferenciación social. La organización de la estrecha clase obrera no pasó de algunas sociedades mutualistas, anarquistas o con orientación hacia el socialismo utópico. Los estratos medios indudablemente se ampliaron, gracias a la educación y a un incipiente sector de servicios, pero no con la fuerza para tener un impacto en las reglas de la política, sino hasta fines del siglo XIX.

De esta suerte, lo que caracteriza al largo tramo del Porfiriato es un sistema político que, al margen de la constitución, establece una maquinaria electoral para administrar las elecciones. Esta maquinaria fue piramidal, a saber: en la base estaban los alcaldes, autorizados legalmente para llevar adelante los pasos previos del proceso electoral (padrones, credenciales para los votantes, impresión de la documentación electoral e instalación de casillas); por encima de ellos, coordinándolos, se encontraban los jefes políticos, normalmente gente de confianza del gobernador; éste último era el responsable político para que se eligiera a los diputados adecuados, a los cuales no designaba siempre el presidente de la República, pues Díaz dejaba en manos de los gobernadores la selección salvo algunas recomendaciones, las cuales siempre se respetaban; pero aun así los gobernadores designaban candidatos a personas que sabía no crearían problemas a Díaz en su reelección. Este arreglo, destinado desde sus inicios a darle estabilidad al gobierno nacional, opera con alguna participación ciudadana al principio, pero pronto se ritualiza y se vacía de contenido: al no haber alicientes para la competencia, la ciudadanía se retira de los actos electorales.

La ficción democrática

En el tránsito del siglo XIX al XX aparecen en diversos puntos del país, pero sobre todo en estados del Norte, un número considerable de clubes políticos liberales, opuestos a la “dictadura” de Díaz a quien consideran que había traicionado el credo liberal con sus políticas de conciliación. Diversos historiadores los llaman precursores de la Revolución mexicana porque establecieron los fundamentos ideológicos sobre los cuales se apoyará primero la campaña antireeleccionista y después la revuelta de Francisco I. Madero. Estos clubes, organizados por individuos de clase media, son importantes porque, a diferencia de sus contrapartes europeas, no van a luchar por la extensión del sufragio sino en contra del gobierno elector al que hay que derrocar porque había instaurado la ficción democrática. Aquí se encuentra el origen de uno de los rasgos de la mentalidad política posterior: considerar al gobierno en funciones como usurpador sea porque controla las elecciones, sea porque trata de influir en ellas. Es decir, mientras en las naciones más desarrolladas los movimientos políticos se orientaron hacia la extensión del sufragio y el intento de derrotar gobiernos, tanto o más manipuladores de las elecciones que el mexicano de la época, mediante la fuerza del número, en México se fueron por los senderos del derrocamiento y la revuelta. Se trata de dos actitudes diametralmente opuestas, porque la primera supone la aceptación y legitimidad del juego electoral, cambiando algunas de las condiciones legales, y la segunda, implica el rompimiento total con lo establecido y no su evolución. En esta actitud primigenia se fundamenta la mentalidad de todas las oposiciones mexicanas posteriores: considerar al gobierno en funciones como el enemigo y no el adversario, y juzgar cualquier intento de su parte por obtener triunfos electorales, incluso cuando las reglas de juego han cambiado, como algo sospechoso e ilegítimo.

Por ello toda la argumentación del movimiento de Madero, desde el inicio de su campaña presidencial pasando por la represión y culminando con el Plan de San Luis, se va a centrar en el desplazamiento de Díaz, pero sin poner en tela de juicio los mecanismos electorales vigentes. Aun la ley electoral que Madero expide en 1911 mantiene la elección indirecta, no prohíbe los mecanismos que permitían el ejercicio de influencia de parte de los gobernadores; lo único novedoso es que pone toda la fe en la legalización y funcionamiento de los partidos políticos. Es por ello que la ley electoral de 1911 y la reforma constitucional de 1912 van a otorgar personalidad jurídica a los partidos, y este término deja de ser la vaga noción de corriente ideológica pero sin estructura institucional, para propiciar la formación de verdaderos organismos políticos, que a partir de entonces se convierten en actores importantes del juego electoral. Anuncio lejano y todavía tímido de la creciente injerencia posterior que tendrán los partidos en el proceso electoral, fue la facultad que se les concedió de proponer candidatos para integrar las mesas directivas de las casillas. Y lo anterior se complementó con la introducción, en 1912, de la elección directa de diputados y senadores.

La XXV legislatura al inicio del breve periodo de Madero en la presidencia se va a integrar, pues, mediante elecciones indirectas, con una maquinaria electoral que permanece intacta y con una baja participación ciudadana, pero con una novedad: el concurso de varios partidos. Sin embargo, sólo el Partido Católico es capaz de cumplir con una característica fundamental: el control de su bancada en el Congreso. La elección de numerosos parlamentarios de filiación porfirista o de clara oposición al gobierno de Madero, explica las alianzas al interior de las cámaras en contra de las urgentes medidas que el gobierno precisaba fueran aprobadas por el poder legislativo para pacificar el país. En 1912, para la integración de la XXVI legislatura, Madero logra se aprueben reformas a la ley electoral e introduce la elección directa, no del presidente de la República, sino de diputados y senadores; pero aun así no puede conseguir una clara mayoría en el Congreso, con lo cual la obstrucción parlamentaria al gobierno habría de continuar. De aquí, el convencimiento que van a tener los revolucionarios de la segunda hora, los constitucionalistas que se levantan contra el cuartelazo de Victoriano Huerta, de la necesidad de una limpia total, de borrar todo vestigio del viejo régimen si querían imponerse. Haciendo alusión a lo convenido por Madero con el gobierno de Díaz en los acuerdos de Ciudad Juárez (1911) que pusieron término a la breve revolución maderista, se dice que Venustiano Carranza afirmó, sintetizando con ello sus intenciones: “Revolución que transa, revolución que se pierde”

La herencia

De acuerdo con el Plan de Guadalupe (1913) y las posteriores reformas que se dieron en Veracruz (1914), Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución constitucionalista, estaba autorizado para gobernar por decreto en virtud de la asunción de una soberanía popular expresada revolucionariamente. Si se revisan en

conjunto los 39 decretos expedidos por Carranza entre 1913 y 1916, resaltan tres intenciones. Una administrativa, orientada a la organización del ejército y de la administración pública para el periodo armado; otra político social orientada a satisfacer reclamos sociales (principalmente dotación de tierra y reglamentaciones al trabajo), cuyo fin era sin lugar a dudas regatearle cualquier apoyo popular a los huertistas, y finalmente, una político electoral. Entre esta última se cuentan el decreto que desconoce los actos emanados del gobierno de Huerta, el que pone nuevamente en vigor la Ley de Juárez de 1862 para declarar fuera de la ley a quienes apoyaron o simpatizaron con el cuartelazo y, sobre todo, el decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 con el fin de prohibir cualquier “autoridad intermedia” entre ayuntamientos y gobiernos de los estados, es decir, los famosos jefes políticos. Con los primeros dos decretos eliminaba prácticamente a toda una generación política del juego electoral, principalmente de la integración del Congreso constituyente que habría de convocarse en 1916; con el tercero se suprime de un plumazo un tramo esencial de la maquinaria electoral porfirista. El Congreso constituyente daría culminación a esta labor aceptándole a Carranza su propuesta de elección directa del presidente de la República, la abolición de la vicepresidencia y la no reelección absoluta de presidente y gobernadores.

Sin embargo, estas primeras disposiciones legales de la Revolución, van a conservar la descentralización del proceso electoral. Por inercia, por imitación o por pensar que centralización es contraria a democracia, el hecho es que se preservan una serie de competencias en el manejo del proceso electoral en manos de las autoridades locales. Si bien es cierto que desaparecen los jefes políticos, los presidentes municipales toman su lugar como el factor determinante, al seguir disfrutando de las competencias que más se prestaban para la maniobra electoral. Así, todas las disposiciones legales que se inician con Madero y culminan en el constituyente, para garantizar la efectividad del sufragio, introducen una Junta Revisora del Padrón Electoral, pieza clave para el buen desempeño de la votación; pero la confinan en nivel municipal y su dirección recae en los presidentes municipales. Y no paraban allí las cosas, pues estos mismos funcionarios designaban al instalador de casilla y a dos escrutadores, aunque estos últimos a propuesta de los partidos. El presidente municipal conocía también de las inconformidades con el padrón y establecía, además, los colegios municipales sufragáneos. Por otra parte, los gobernadores quedaban facultados para establecer la división distrital en sus estados.

Una vez promulgada la Constitución de 1917, Venustiano Carranza va a expedir una ley que resultaría de suma importancia en la evolución del sistema electoral. La Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, orgánica de las disposiciones conducentes de la Constitución recién promulgada y la de más larga vigencia, eliminó el requisito de la mayoría absoluta para la elección de Presidente de la República y otorgó carácter permanente al padrón electoral. Sin embargo, esta ley conservó las facultades de los gobiernos estatales y municipales para determinar, respectivamente, las divisiones distritales y seccionales, y para

realizar los primeros pasos en la elaboración del padrón electoral. Refrendó, además, las facultades de los presidentes municipales en materia de instalación de casillas y registro de candidatos, y conservó una disposición presente en las leyes electorales del siglo XIX, que resultaría nociva: el funcionario designado para el efecto instalaba la casilla electoral *con los primeros cinco electores que se presentaran en el lugar designado*.

Los años del desorden de las ambiciones.

Al desmontar la maquinaria electoral, los revolucionarios se quedaron con muy poco para administrar las elecciones en un país todavía inmaduro y recién salido de diez años de guerra civil. Al desaparecer la elección indirecta y conservar la descentralización en la preparación del proceso electoral, las elecciones no van a ser el medio para regular la competencia y decidir el acceso al poder. De hecho, se corrió el peligro de revertir la situación política a la época de caudillos y pronunciamientos propia de la primera mitad del siglo XIX. Entre 1920 y 1940, se producen cuatro pronunciamientos en el serio de la nueva elite para tratar de decidir sucesiones presidenciales, de las cuales sólo la de Obregón contra Carranza es exitosa, pero las otras tres le van a costar caro al país en términos de recursos y vidas. La rebelión encabezada por Adolfo de la Huerta (1924) y la de los generales Serrano y Gómez (1928) ponían de manifiesto que las esperanzas de Madero, Carranza y los constituyentes por establecer un sistema electoral funcional habían fracasado. A las ambiciones era imposible encauzarlas con un sistema electoral que, tras eliminar los mecanismos de seguridad inventados por Díaz, alentaba el caciquismo local, la proliferación de partidos y el fraccionamiento de la elite. Entre 1920 y 1940 corren veinte años en que se aplica la ley electoral de 1918 con funestos resultados para la imagen del proceso electoral. Antes de 1940, situación política y norma se avienen de tal suerte que el desprestigio electoral no trasciende el límite municipal o el lindero estatal. La atomización de partidos a lo largo y a lo ancho del país, la carencia primero y la debilidad después de corrientes políticas nacionales estructuradas, hacen que los malos manejos electorales y los enfrentamientos violentos el día de los comicios, fueran también fragmentados y difusos. A partir de 1920 y durante dos decenios, no serán las elecciones el medio idóneo para transferir el poder. En el nivel presidencial, al menos, lo que contaba era el número de fusiles y de generales con mando que apoyaban a tal o cual candidato; la elección era, en realidad, un medio *a posteriori* para justificar algo previamente ganado. Y la oposición era de igual naturaleza; y su indisciplina, política y militar. Se estaba aún muy lejos de lograr la institucionalización en la transferencia del mando supremo del país. La pauta decimonónica era tan evidente, que se intenta en 1928 la reelección de Obregón y la instauración del caudillo indispensable, como única vía para establecer una suerte de consenso mayoritario dentro de la elite política revolucionaria. El asesinato de un Obregón reelecto es, paradójicamente, el acontecimiento que precipitará el intento de un nuevo arreglo. Si ya no se contaba

con los mecanismos para administrar desde el poder las elecciones, y si todo indicaba que la división dentro de la clase política era la causa de la inestabilidad política, había que intentar la unificación de la elite de forma tal que a la postre nadie se sintiera postergado de participar en la distribución del poder nacional y local.

En circunstancias por demás azarosas, el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), a punto de terminar su periodo, contienda con los efectos de la muerte violenta del caudillo, proponiendo la creación de un partido único de los revolucionarios, que propiciara la participación y la integración e impusiera la disciplina a la dispersa y desordenada clase política del momento. Como, era una pirueta de difícil ejecución se tiene que recurrir a lo que había. Si el problema eran los generales, Calles los reúne y les arranca el compromiso de no postularse como candidatos, reunión que da lugar a unas minutas textuales de lo parlamentado a las que se le da amplia difusión. La propuesta tiene éxito y en 1929, para decidir la candidatura a la presidencia en las elecciones extraordinarias que deberían tener lugar después de la muerte del caudillo reelecto, se forma el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Pero no se va a formar sin arreglos y concesiones. Ante todo se regresa al principio de no reelección absoluta, garantía primera de que nadie pretendería, nuevamente, permanecer en el poder más allá de un solo periodo presidencial. Se establece la no reelección consecutiva para los parlamentarios y a cambio se les concede que el periodo constitucional, tanto de la presidencia como de los senadores quede en seis años; el periodo de los diputados se extiende de dos a tres, pero siempre con la posibilidad de optar después por la senaduría o un puesto de elección local en sus lugares de origen. Paralelamente, se profundizan los procesos para desmovilizar políticamente al ejército, ofreciéndole la profesionalización, es decir, a cambio de ceder en sus ambiciones políticas, generales, jefes y oficiales tendrían la opción por una carrera militar digna y segura que conduce a la jubilación.

En 1929 se crea, pues, el PNR y se sortea la crisis sucesoria planteada por la muerte de Obregón. Sin embargo, esta primera versión del partido oficial no es una institución acabada y sí insuficiente por diversas razones. Nace como un partido de cuadros que si bien integra a la creciente clase política civil posrevolucionaria, deja al margen a los movimientos sindical y campesino ya en auge. Pero este no era su principal defecto, también requería de una personalidad fuerte en su cúspide, de nuevo el caudillo, que garantizara el arbitraje entre los diversos grupos e intereses que en él confluían. De aquí esa peculiar figura, el Maximato, según la cual el árbitro político va a ser el expresidente Calles, y el encargado de la administración pública federal el presidente de la República. En otras palabras, un dualismo político que va a llevar la situación a extremos insostenibles y a la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, presidente constitucional. Ello habría de resolverse en los años cruciales de 1935 y 1936, tras la elección como presidente constitucional de Lázaro Cárdenas. En una rápida ofensiva política, Cárdenas provoca una crisis con el Jefe Máximo y su grupo, expulsa a Calles del país, desafuera a senadores, diputados y gobernadores

callistas y establece la “autonomía sexenal”, entendiéndolo por ello la combinación en el presidente de la República de las dos calidades, líder real del partido y jefe de la administración pública federal. Pero a la vez, ya en 1936, aprovechando la inercia desatada en muchos lugares del país que llevaron a la integración de un movimiento sindical que tiene como eje a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y a una fuerte central de campesinos, la Confederación Nacional Campesina (CNC), Cárdenas reforma el partido, creando el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con una organización corporativa, es decir, integrada por sectores. Se trata del salto de un partido de cuadros a un partido de masas, para las cuales el presidente va a llevar adelante, asegurando su lealtad al nuevo sistema, una serie de políticas sociales a favor de las reivindicaciones obreras y de reparto masivo de tierras.

En lo que toca a nuestro tema electoral este sorpresivo y profundo giro va a tener una serie de consecuencias. Si bien el PRM restablece la disciplina política supeditando las ambiciones a la jerarquía del partido mediante el manejo directo de una masa votante que “presta” a los candidatos, el partido se va a convertir en una formidable maquinaria electoral que, a diferencia de la porfirista, va a estar centralizada y bajo el mando único del presidente en funciones. En otras palabras, se resuelve el problema de la fragmentación de la clase política posrevolucionaria y se logra la orientación de buena parte del electorado para favorecer la estabilidad sucesoria. Sin embargo, como a toda acción cabe una reacción en sentido opuesto, los grupos de oposición también buscaron organizarse en una gran cúpula para disputarle el poder al partido oficial.

El primer desprendimiento

En 1939 se produce un fenómeno importante, un desprendimiento de la familia revolucionaria que no acude de primera intención a la asonada sino a intentar un movimiento electoral de alcance nacional. Así, para las elecciones de 1940 se van a enfrentar dos coaliciones políticas. De un lado, el Partido de la Revolución Mexicana, organismo político que reorganizara el general Lázaro Cárdenas sobre la base del PNR. Y del otro, el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), especie de organización techo que articulaba a numerosos grupos formales e informales de oposición nacidos durante el régimen cardenista y movidos por la irritación que les causaban las políticas sociales desplegadas por el presidente de la República. Quienes se han acercado al tema de las elecciones en el México contemporáneo, no han subrayado la importancia que tuvieron los comicios de 1940. Desafortunadamente, hay que decirlo, éstos cobran relieve más por sus aspectos negativos que por los positivos. Y si alguna ventaja puede sacársele, es la de una lección a ser tomada en cuenta. En la historia política este acto electoral se ubica como un parteaguas muy importante. Hasta fines del decenio de los treinta, la posibilidad, aunque remota, de derrotar electoralmente al grupo revolucionario en el poder, se había mantenido abierta en la mentalidad colectiva del México participante. En las elecciones presidenciales anteriores, se habían presentado

candidatos de oposición, pero ni éstos ni las circunstancias habían sido propicios para una reacción popular de significación. En otras palabras, no se había tenido oportunidad de poner a prueba los principios esenciales de la democracia representativa vía las elecciones porque no consolidaba una oposición con fuerza suficiente para enfrentar al partido oficial.

Cierto es que ahí estaba la experiencia vasconcelista de 1929, con sus dosis de intimidación y violencia oficiales, según los testimonios de la época. Pero el movimiento de Vasconcelos no dio lugar al desánimo poselectoral que sí se presentaría en 1940. Aquél había sido una mezcla de movimiento universitario y campaña moral, una suerte de cruzada nacional pero carente en absoluto de intenciones de estructurar una oposición organizada en el país. Hay que tomar en cuenta que 1929 fue un año lleno de confusiones que distorsionaban el panorama. La reciente muerte de Obregón, la formación del PNR, la cristiada y la rebelión escobarista no propiciaron en nada un ambiente óptimo para la campaña presidencial. La liza política de fines de los años veinte, pues, se enmarcó en una situación de verdadera emergencia nacional. En 1940, sin embargo, el panorama fue completamente diferente; ante todo, se presentó una polarización de opiniones y actitudes políticas sin precedente hasta entonces, dentro de un ambiente por lo general pacífico, sólo alterado levemente por la suicida asonada de Saturnino Cedillo en 1939. Al revisar la época, llama la atención ver el surgimiento de un verdadero debate nacional entre la posición oficial, encarnada en el candidato del PRM, Manuel Ávila Camacho, y la de oposición que cristalizó en torno a Juan Andrew Almazán. Este último, con el pragmatismo que le faltó a Vasconcelos, se colocó como el organizador del descontento que, en diversos círculos, habían creado las medidas de fuerte orientación social del general Cárdenas, el impacto de las ideologías nazifascistas que en aquel momento dividían al mundo en dos campos, el temor del ciudadano medio ante lo que creía era la comunización de México, el temor del artesano y del capitalista ante el fenómeno de articulación masiva del sindicalismo militante, que les resultaba incomprensible y amenazador. Todo ello, unido a la figura carismática de Almazán, con grandes simpatías en el ejército, las clases medias, e incluso en algunos cuadros políticos y sindicales que se consideraban desplazados del panorama político, crearon el marco propicio para ese fenómeno que en la época se llamó la "ola verde". Sin embargo, los cuadros políticos almazanistas se integraban de una variopinta colección de cabecillas de grupos desplazados por Cárdenas y su grupo, carentes en absoluto de una ideología común, salvo el propósito de sacar del gobierno a los autores de sus desdichas.

Frente a este fenómeno, la ley electoral entonces vigente iba a probar su total anacronismo. Por la descentralización que sancionaba, por las lagunas que tenía, y por la arbitrariedad que permitía, este instrumento legal se había quedado muy atrás del desarrollo político del país, que en ese momento se manifestaba en el espasmódico enfrentamiento de dos grandes organismos partidarios. Fue una oportunidad única la de 1940, que bajo otras condiciones quizá hubiera podido desembocar en la primera prueba electoral real del sistema político mexicano. Pero

las elecciones estuvieron plagadas de irregularidades y la oportunidad se perdió. La ausencia de un organismo federal encargado de llevar a cabo el proceso electoral y vigilarlo, el encono de la lucha política e ideológica entre los dos organismos políticos, la proliferación de brigadas de choque por ambas partes para, de acuerdo con la ley, ser los primeros en estar presentes al instalar las casillas, crearon un ambiente de tensión y de violencia, principalmente en las ciudades, que nubló prestigio e imagen tanto de los gobiernos entrante y saliente, como del sistema político en general.

Las irregularidades cometidas por ambos bandos en el proceso electoral dejaron tras de sí una herencia nefasta. Al gobierno de Cárdenas se le acusó de imposicionismo, a pesar de los esfuerzos y exhortaciones que el presidente hiciera para el desarrollo normal del proceso electoral. Y el gobierno de Manuel Avila Camacho tuvo que cargar con el sambenito de ser un gobierno impuesto e ilegal, circunstancia que limitó significativamente su campo de maniobra interno y externo. Muchos militantes del campo vencedor quedaron convencidos de la eficacia de la fuerza, en tanto que los vencidos y sus seguidores se persuadían, y persuadían a muchos, que al grupo gobernante no podía derrotarse por la vía electoral. Hay testimonios –entre ellos las descarnadas memorias de Gonzalo N. Santos– que afirman que Ávila Camacho perdió frente a Almazán, lo que convierte al gobierno de Lázaro Cárdenas en el primero y eficaz fabricante de mayorías ficticias en el siglo XX mexicano para que “la Revolución no se perdiera”. Esto fue así a pesar de la revolución social cardenista, pues el PRM no fue capaz de traducir la nueva base de apoyo al régimen en votos. Para presenciar esa capacidad –traducir base social en votos –habrá que esperar a la conversión del PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las irregularidades nublaron la aritmética electoral a tal grado que se impuso la decisión política de atribuir el triunfo a quien se creía ganador. Y como ningún grupo o partido en el poder lo cede graciosamente, ante la duda la decisión se inclinó por el candidato oficial. A partir de entonces, se instala de nuevo en este país el desánimo electoral, preludio y causa del abstencionismo, y que llevaría tiempo sacudirse.

La lección

No cabe duda que todo ello dejó una lección que enseñaba que la madurez política, como tantas otras cosas, no puede producirse por generación espontánea, que había que inducirla de alguna manera. Por lo pronto, era obvio que los actos electorales, tan importantes por tantos conceptos, no debían regularse en el futuro por una ley tan deficiente. Y aprovechando la coyuntura de la participación de México junto a las democracias occidentales durante la Segunda Guerra Mundial, que justificaba y obligaba a perfeccionar los procesos democráticos, se promulgó en 1946 una nueva ley electoral para pasar a un estudio superior en la administración del sufragio.

Los cambios que introdujo la Ley Electoral Federal de 1946 son tanto o más trascendentes que los de las disposiciones electorales maderistas. De todos, el más

importante fue la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que colocó, por primera vez en la historia, la vigilancia del proceso electoral en un organismo especial de nivel federal. De igual importancia fue la federalización del empadronamiento, el cual quedó a cargo de un Consejo del Padrón Electoral, transfiriéndole las facultades que en esta materia tenían las autoridades locales y municipales. Así, de entrada, esta ley creó dos salvaguardas institucionales con la intención de garantizar el buen desempeño del proceso electoral, eliminando las injerencias locales que hasta entonces habían probado estar permeadas por intereses personales o de grupo.

Mención aparte merece el capítulo destinado a los partidos políticos. Como decíamos arriba, a principios de los años cuarenta se enfrentaron dos organismos políticos de alcance nacional. Pero uno de ellos, el PRUN, a pesar de las grandes movilizaciones que logró, no pasó de ser un partido coyuntural organizado para esa elección. Al concluir ésta, al salir derrotado su candidato, la tambaleante coalición de grupos y grupúsculos se diluyó, sin dejar nada positivo, y sí la impresión de que desaparecía por maniobras y presiones oficiales. Esta experiencia llevó, pues, a establecer en la ley de 1946 los requisitos para el registro de partidos nacionales. Se adjetivaba a los partidos, exigiendo que fueran nacionales, porque se quería evitar al movimiento electorero de amplios alcances que une la irresponsabilidad a la fragilidad estructural. Para lograr tal propósito, se incluyeron una serie de requisitos indispensables para que una organización política pudiera ser reconocida y registrada como partido nacional. Entre ellos, los más importantes eran: contar con 30,000 asociados en el país, siempre que en dos terceras partes de las entidades federales se organizaran con no menos de mil asociados; obligarse a actuar de acuerdo a los preceptos de la constitución, y consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligara a actuar subordinariamente a una organización internacional o afiliarse a partidos políticos extranjeros. Los dos últimos requisitos eran la expresión político-electoral del nacionalismo, en tanto la primera se orientaba a permitir la participación solamente a las corrientes políticas nacionales arraigadas y no a los movimientos electoreros de coyuntura.

De todos los grupos que formaron en 1940 la coalición almazanista, sólo el Partido de Acción Nacional, que tenía la vocación y el propósito de la permanencia, logró salvar el valladar que representaban los requisitos para el registro. Pero hubo otro partido, el más antiguo de México, y que militara durante años al lado del PRM, que no logró el registro. De un lado el número, pero sobre todo la distribución geográfica de los afiliados, le impedía al Partido Comunista Mexicano, de fuerte raigambre urbana, cumplir con un requisito central. Pero por otro el ambiente de Guerra Fría permeó a México provocando la hostilidad hacia las actividades del PCM incluso en altas esferas oficiales. Indudablemente que su marginación supuso hacer a un lado a una corriente de opinión política importante, tanto por su solidez teórica como por la disciplina de sus seguidores.

Pero a pesar de esta limitación, que posteriormente tendría su costo social y político, la ley de 1946 introdujo una novedad de gran trascendencia. En el artículo

25, que contenía el mínimo de requisitos obligatorios a ser incluidos en los estatutos de los partidos nacionales, se establecía en la fracción primera: "Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones." Si los propósitos de la nueva ley eran fortalecer las corrientes de opinión política en organismos estables y permanentes, y fomentar la participación democrática, esta última tenía que extenderse del juego entre los partidos al seno de estos. No podía ser otro el espíritu de la ley en general y de esta disposición en particular.

Y, en efecto, este espíritu tomaría cuerpo de inmediato en la pieza más importante del sistema político. El 7 de enero de 1946 se promulgaba la nueva ley electoral y 11 días después, el 18 del mismo mes ante poco más de 2,000 delegados, se declaraba disuelto el Partido de la Revolución Mexicana y se aprobaban la declaración de principios, programa de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se cerraba así una etapa en la evolución del organismo político mayoritario, etapa que había sido determinada por la lucha de Cárdenas contra el callismo y la derecha almazanista primero, y después por la adecuación a la circunstancia de la guerra mundial sobre la base de un gran frente nacional interno.

Ya para entonces el partido mayoritario había sufrido cambios importantes. En diciembre de 1940, el presidente Ávila Camacho había dispuesto la desaparición del sector militar, por considerar excluyentes la disciplina castrense y la militancia política. Y en 1943 se había formalizado en Guadalajara la creación de la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP), que empezó de inmediato a actuar con una gran fuerza política. La desaparición del sector militar y la creación de la CNOP fueron medidas correlativas, pues el sector popular sirvió para acomodar a los militares deseosos de participar políticamente, previa licencia del servicio. En los estatutos aprobados en 1945, fuera de las novedades sobre estructura orgánica - asamblea nacional, consejo nacional, comité central ejecutivo- se disponía la selección por voto secreto de los miembros del partido, de los candidatos a puestos de elección popular. Solamente la selección de candidato a la presidencia de la República se dejaba a la celebración de una convención nacional de delegados, de naturaleza indirecta como todas ellas.

Por otra parte, los partidos minoritarios existentes en la época -Partido de Acción Nacional (PAN) y Partido Fuerza Popular (PFP) (sinarquistas)- continuaron con sus procedimientos indirectos para seleccionar a todos sus candidatos. Sin embargo, la elección de 1946, bajo la nueva ley electoral, es importante en la medida que es la primera ocasión en que estos partidos obtienen curules en la Cámara de Diputados. Acción Nacional logró cuatro asientos y Fuerza Popular, uno. El Partido Popular, luego Partido Popular Socialista (PPS), creado en junio de 1948, no participó en estas elecciones.

Pero en las elecciones de 1946, que coincidían con las presidenciales, el PRI no realizó con todo rigor la selección interna de candidatos, en este caso a diputados federales y senadores, apegándose estrictamente a lo dispuesto en los estatutos. Y se entiende, porque en ese momento lo más importante desde el punto de vista político

era el enfrentamiento entre Miguel Alemán, candidato del PRI, y Ezequiel Padilla, candidato del Partido Democrático Mexicano (PDM) y excanciller del Presidente Ávila Camacho, enfrentamiento que resucitó temores de una nueva coyuntura estilo almanista. Fue por ello que los sectores del PRI llevaron la voz cantante en la selección de candidatos, lo cual se logró mediante un procedimiento bastante sencillo: los sectores obrero, campesino y popular celebraron un pacto que establecía como principio para la designación de los candidatos el "derecho de las mayorías que radiquen en cada sector". Sin violar el texto de los estatutos, la distribución de candidaturas se hizo tomando en cuenta el peso específico de cada uno de ellos en los distritos o los Estados, según se tratara, respectivamente, de diputados o senadores. Y dadas las circunstancias, no hubo mayores problemas.

La prueba de fuego del sistema de "primarias cerradas" -que es el nombre técnico para el procedimiento permitido por la ley y dispuesto en los estatutos del PRI-, vendría después. Pasado el peligro que representaba el padillismo, electo sin grandes problemas el candidato Alemán y los integrantes de las dos cámaras del Congreso, se abrió el inmenso abanico del calendario electoral para elegir gobernadores y presidentes municipales. Fue en éstas, y no en las elecciones para integrar poderes federales, en donde el PRI decidió probar el nuevo sistema.

La experiencia, hasta donde se sabe, fue desalentadora. En la contienda interna privó el faccionalismo, las acusaciones mutuas de manipulación y fraude entre los diversos bandos. Y en ciertos lugares, como fue el caso de las elecciones de diputados locales en Guanajuato (1947-1948) y de presidentes municipales en Tamaulipas (1948), las contiendas rebasaron los cauces normales partidistas, obligando a la instancia federal a intervenir, con el consecuente desgaste político para el gobierno y el PRI. El propósito democrático de la ley se veía, así, negado por la debilidad de la cultura cívica en el seno del partido mayoritario. Y al generoso propósito inicial siguió una reacción adversa, que encontró abogados decididos, sobre todo dentro de las jerarquías sectoriales del partido mayoritario. Los sectores se oponían al sistema de elección interna porque afectaba seriamente su ascendencia dentro del partido, su capacidad de influencia y de negociación. Aunque por caminos distintos, se producía dentro del PRI el desgaste de la cohesión interna que las primarias han provocado en el seno de los partidos Demócrata y Republicano en Estados Unidos. De hecho se unieron dos intereses: el de las jerarquías sectoriales que deseaban conservar su influencia en la decisión, y el del gobierno federal que no quería desgastarse resolviendo las pugnas internas del partido mayoritario.

De esta suerte, se decidió elaborar un nuevo cuerpo legal para poner punto final a los problemas. La ley electoral promulgada el 4 de diciembre de 1951 presentó novedades tanto en lo que se refiere a las autoridades electorales como en el capítulo de los partidos. En el primer aspecto, se dio un cambio sustancial en la integración de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral. De acuerdo a la ley de 1946, este cuerpo se formaba con dos comisionados del Ejecutivo -el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete que designaba el presidente de la República-; dos comisionados de los partidos más relevantes, y dos del Poder

Legislativo. Como no faltó quien señalara la excesiva representación del gobierno, la ley de 1951 redujo a un solo comisionado del poder ejecutivo federal, el secretario de Gobernación, y aumentó a tres el número de representantes de partidos, para balancear mejor su composición. Se centralizó, por otro lado, aún más la autoridad, al desaparecer los comisionados de partidos ante las comisiones locales electorales y los comités distritales, y quedar éstos integrados por tres miembros designados por la Comisión de Vigilancia Electoral y con representantes de los partidos con voz pero sin voto. Por último, se sustituyó al Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores (RNE), cuya labor a partir de entonces es permanente y no periódica.

El cambio más importante, sin embargo, para los efectos de lo que aquí nos ocupa, se puso de manifiesto en la fracción I del artículo 30, que al igual que el artículo 25 de la ley de 1946, señalaba los elementos indispensables a ser contenidos por los estatutos de los partidos. Decía: "1. Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones constitucionales. Este sistema de elección no podrá consistir en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales." De esta manera se clausuraba la posibilidad de celebrar primarias cerradas, y se las sustituía por las convenciones, sistema que seguiría en vigor hasta la ley del 22 de diciembre de 1977 inclusive. Faccionalismos, luchas estériles, y la ley de hierro de la oligarquía que descubriera Michels al analizar los partidos políticos y los sindicatos de la Alemania de principios de siglo, se habían impuesto para dar al traste con un camino que, a pesar de las limitaciones al registro, pudo haber iniciado verdaderos procesos de democratización *dentro* de los partidos políticos mexicanos. La elección indirecta, que Madero y Carranza habían eliminado para el juego entre los partidos, se instauraba por mandato de ley para los actos más importantes a desarrollarse en el seno de los organismos políticos. Sin embargo, hay que insistir que este giro fue necesario porque la cultura cívica en México y en el partido mayoritario era sumamente débil. Y, además, si se soltaba el control del mecanismo partidario, se corría el riesgo de favorecer los intereses caciquiles, de los gobernadores y del gran capital provinciano. Era, en suma, una incongruencia que a la larga había que encontrarle solución.

El penúltimo intento de desprendimiento

Éste se presentó al concluir el sexenio de 1946-1952, con motivo de la campaña presidencial. Hacia 1951-1952 habían hecho crisis varios factores que explican el surgimiento del movimiento henriquista y su participación en la campaña electoral en contra del candidato oficial a la presidencia, don Adolfo Ruiz Cortines.

En primer lugar habría que mencionar la adopción de un proyecto económico durante el gobierno de Miguel Alemán que había exigido fuertes sacrificios en materia de política social en aras de la industrialización de México. Puntos sobresalientes de ese sacrificio se referían a la puesta en pie de las grandes empresas estatales –Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales, principalmente–

conteniendo las aspiraciones salariales y diluyendo la militancia sindical que se producía fuera de los cauces institucionales normales; la promoción de la agricultura privada y comercial, que surge como la abastecedora de divisas, en detrimento de los ejidos y comunidades agrarias. ambas circunstancias, fueron creando una buena cosecha de descontento dentro de las filas obreras y campesinas. Y a ello habría que agregar cierto malestar en las clases medias urbanas, afectadas por el estancamiento económico posterior a la Guerra de Corea, y alimentado por el convencimiento de que había una amplia y difundida corrupción en los medios oficiales.

Pero además habría que apuntar otra circunstancia, que se refería a las diversas alineaciones dentro del gabinete para la sucesión presidencial. Ante la posibilidad de que el candidato del PRI fuera Fernando Casas Alemán, lo que hubiera supuesto una continuidad de personas y grupos del gobierno que estaba por terminar, varias personalidades políticas se lanzan en 1951 a la organización de grupos opositores aprovechando el descontento que se describe líneas arriba. Así, se articuló un movimiento disidente del PRI que al encontrar al general Miguel Henríquez Guzmán dispuesto a dirigirlo y encabezarlo, dio lugar a la Federación de Partidos del Pueblo (FPP). Este movimiento presentaba, sin embargo, facetas novedosas al compararse con el almanismo o el padillismo. Ante todo planteaba una serie de reivindicaciones, que dentro del abanico político de la época podría situarse en el centro-izquierda. Pero más importante aún es que estas exigencias las presentó no como una opción a la ideología de la Revolución Mexicana, sino como su asunción plena y completa. Henríquez y el henriquismo se presentaron ante los descontentos como los portavoces de una Revolución traicionada. Querían, recuperar la faceta social de la ideología revolucionaria. No cabe duda que el movimiento llevaba fuerza y que atrajo numerosos simpatizantes. Por ello la FPP fue reconocida como partido nacional, lo que le permitió participar en las elecciones presidenciales de 1952. Paralelamente, participaron en la contienda el Partido de Acción Nacional, que postuló a Efraín González Luna, y el Partido Popular Socialista, con Vicente Lombardo Toledano.

El resultado de los comicios favoreció la fórmula del PRI y a su candidato, Adolfo Ruiz Cortines, a quien se le atribuyeron cerca de tres millones de votos (74.3% de la votación total válida), en tanto que Henríquez obtenía cerca de 600,000 votos (15.9%). El resto se repartía entre el PAN y el PPS. La primera reacción de la FPP fue poner en duda la limpieza de los comicios, siguiendo la vieja tradición. La manifestación convocada el 7 de julio de 1952 en la Alameda Central de la Ciudad de México para denunciar el fraude, fue violentamente reprimida. Pero a pesar de ello, la FPP quiso asenderear los caminos de la permanencia. En su seno se debatían y enfrentaban dos puntos de vista contrarios. El mayoritario, secundado por el propio Henríquez, que abogaba por llevar la FPP a la oposición leal y hacer del organismo político un partido permanente y nacional. Y otro, de rasgos aventureros y sediciosos, que querían "irse al cerro". Durante año y medio, con innumerables vaivenes, pareció que la primera tendencia tendría éxito y que la FPP sería el primer movimiento electoral que cristalizaría en partido nacional. Sin embargo, la reforma a

la ley electoral del 7 de enero de 1954 vino a frustrar esperanzas y a alentar a los henriquistas sediciosos.

Esta reforma hacía algunas precisiones a los organismos electorales, al Registro Nacional de Electores y a los procedimientos de la votación. Pero lo importante fue que más que duplicó el requisito mínimo de miembros para registrar a los partidos. De esta forma, de 30,000 miembros que se exigían en la ley de 1951, subía ahora a 75,000 con más de 2,500 registrados en las dos terceras partes de las entidades federativas. Es muy probable que los miembros de la FPP sintieran que este nuevo requisito iba dedicado a ellos. Y es muy probable también que pensarán, teniendo la represión de julio de 1952 como antecedente, que no iban a llenar la formalidad exigida debido al desánimo y dispersión de fuerzas después de las elecciones presidenciales. Aún más, el artículo 29 transitorio del decreto de reformas establecía que los partidos registrados —como era el caso de la FPP— deberían cubrir este requisito un año antes, de acuerdo al artículo 42 de la ley, para poder participar en las elecciones de julio de 1955. Como el decreto se expedía a principios de enero de 1954, sólo les quedaban seis meses para volver a celebrar convenciones en los estados, registrar ante notario los afiliados y solicitar de nuevo su registro ante la Secretaría de Gobernación.

Estas son las circunstancias de las que podemos echar mano para explicar el ataque del 14 de enero, una semana después de expedido el decreto de reforma, al cuartel de Ciudad Delicias, Chihuahua, por una partida de henriquistas. El 24 de febrero, la Secretaría de Gobernación emitió un dictamen que, basado en los hechos sediciosos del mes de enero, cancelaba el registro a la FPP. Cuatro días después esta misma dependencia registraba con el nombre de Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) a la "Asociación Política y Social Revolucionaria Hombres de la Revolución", que dirigían los generales Jacinto B. Treviño y Juan Barragán, en un intento por encauzar a los militares que habían simpatizado con Henríquez. Así se clausuró con doble cerrojo el tan temido y temible capítulo de los desprendimientos del PRI, hasta la organización de la Corriente Democrática en 1986. Y quedó, además, constituida la constelación de partidos que actuarían hasta 1977 en la vida política mexicana, a saber y por orden de aparición: PAN, PRI, PPS y PARM.

Cuatro partidos y sólo cuatro

De los cuatro partidos políticos registrados, tres llevaron una vida precaria, en términos de éxito electoral, los siguientes 10 años. Las labores partidarias, que siguieron unidas al calendario de las elecciones, dieron muestras de una extrema languidez en este periodo. Para la época, ninguno de los tres partidos de oposición registrados había sido capaz de tener una presencia permanente en todo el territorio nacional. El partido mayoritario acudió invariablemente a las elecciones a todos los niveles, en tanto que el resto de los partidos concentraban sus trabajos y postulaban candidatos sólo en aquellos lugares en que sentían alguna posibilidad de éxito. Pero

ninguno de ellos aumentó las actividades y trabajos fuera de los periodos electorales; cuando éstos concluían parecía que los partidos desaparecían.

La debilidad de la participación minoritaria se puso en evidencia, sobre todo, en la integración de la Cámara de Diputados. En el decenio que corre entre 1955 y 1964, los partidos de oposición obtuvieron en total 20 curules de las 483 disputadas en ese lapso. Su distribución entre los tres partidos minoritarios puede verse en el cuadro I.

CUADRO I
Curules obtenidas por el PAN, PPS Y PARM (1955-1964)

<i>Legislatura</i>	<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>Total</i>
XLIII (1955-58)	6	2	-	8
XLIV (1958-61)	5a	1	1	7
XLV (1961-64)	4	1	-	5
Total				20

Fuente : Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en Estudios Políticos, I:3-4 (sept.-dic. de 1975), pp. 203-211.

a. De los cinco diputados electos por el PAN, sólo

dos tomaron posesión, pues en 1958 este partido acordó abstenerse de ocupar las curules como protesta en contra de lo que consideró era un proceso electoral fraudulento.

Hacia principios de los sesenta, resueltas las cuestiones relativas a la federalización del proceso electoral y a los desprendimientos electoreros, aparece el problema de las minorías. El sistema de mayoría simple, amenazaba con la muerte por inanición a los partidos opositores. Pero por sí sola esta circunstancia no habría obligado a emprender la reforma del sistema electoral, de no haberse presentado una serie de importantes hechos políticos.

En primer lugar, destaca el boicot del PAN a las elecciones de 1958. So pretexto de que se había instaurado el imposicionismo y el fraude, este partido acordó, en consejo nacional extraordinario del 12 y 13 de julio, que los diputados panistas recién electos no tomaran posesión de sus curules. Esta protesta era sumamente grave ya que contribuía al desprestigio de los procedimientos electorales vigentes, y planteaba la inutilidad de una oposición que con su concurrencia a los comicios servía única y aparentemente para legitimar un sistema electoral que la perjudicaba.

Pero no es ésta la única circunstancia que va a obligar a la reforma. En la segunda mitad de los años cincuenta se habían producido varios movimientos de disidencia sindical, producto de la devaluación del peso en 1954 y de su impacto entre los asalariados. El movimiento magisterial (1956-1958) y el ferrocarrilero (1958-1959) —en los cuales jugó un papel determinante el Partido Comunista

Mexicano que estaba al margen de la participación electoral— al ser disueltos violentamente, dejaron tras de sí una cauda importante de descontento, a la vez que ponían en evidencia la fragilidad institucional de las instancias intermedias para comunicar, plantear y resolver demandas. No se trató, de una oposición política en el sentido pleno de la palabra; no buscaban organizar un partido ni conquistar el poder. Presentaron reivindicaciones salariales y ventajas económicas. Pero sus planteamientos de independencia sindical y el apoyo y simpatía que recibieron de parte de los grupos de izquierda, hicieron que el gobierno los considerara bajo un cariz eminentemente político.

Por último, hay que mencionar un hecho internacional de suma importancia. A un mes escaso de haber tomado posesión el presidente Adolfo López Mateos, Fidel Castro entra en La Habana y la Revolución cubana se convierte, de inmediato, en un elemento polarizador en el ambiente político mexicano. Por un lado, dio lugar a un gran entusiasmo entre los diversos grupos de izquierda que, al calor de las manifestaciones de apoyo a Cuba por las agresiones que ésta sufría de parte de Estados Unidos, va a llevar a la creación del Movimiento de Liberación Nacional (MLN) en 1961. Fue éste un intento importante, aunque fugaz, de unir a toda la izquierda bajo banderas comunes —nacionalismo y antimperialismo— que marcó una época y a toda una generación. Pero por otro, estaba la otra cara de la moneda, la derecha extrema, a la que también afectó la Revolución cubana, aunque en sentido inverso que a la izquierda. La derecha ultramontana, temerosa de lo que sucedía y compartiendo la hostilidad estadounidense hacia el régimen de La Habana, se lanzó a una gran campaña propagandística para presionar al gobierno a tomar actitudes más duras contra la izquierda. A ello contribuyó con singular entusiasmo la iglesia católica mexicana a partir de la inauguración del Año Mariano en octubre de 1960. Y todo ello agravado y magnificado a raíz de la declaración de Guaymas, en la que Adolfo López Mateos definió su gobierno de "extrema izquierda dentro de la Constitución", en un intento de distanciarse ideológicamente de ambos extremos.

Las reformas electorales concedidas

Frente a la herencia de descontento que dejaban los movimientos sindicales disidentes, el boicot del PAN y la polarización política producto del impacto de la Revolución cubana, el gobierno de López Mateos se propuso dar una respuesta con la reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales, del 22 de junio de 1963. No podía abrir el juego electoral a los comunistas, dado el caldeado ambiente que se vivía; pero lo que sí podía hacer era dar mayores alicientes a los partidos actuantes y registrados para ampliar sus actividades políticas y reforzar la legitimidad del Estado mexicano. Esta reforma contiene una serie de modificaciones destinadas más que a perfeccionar el procedimiento electoral, a impulsar, a los partidos de oposición. La reforma de 1963 tuvo la peculiaridad de introducir una nueva modalidad en el sistema electoral, popularmente conocida como de diputados de partido. Se trataba

de una amalgama muy especial del sistema electoral mayoritario con otro proporcional exclusivo para las minorías.

Los nuevos textos legales disponían que los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco diputados en caso de obtener el 2.5% de la votación total válida, y uno más, hasta un total de 20, por cada 0.5% de votación adicional. Era pues un sistema mixto, que introducía un cociente electoral predeterminado por ley y no, como es usual, producto de la división del total de votos entre el número de curules. Otra característica típica de este sistema sui generis era que se conservaba el distrito uninominal. Normalmente todo sistema de representación proporcional se acompaña de una división geográfica en amplias circunscripciones plurinominales, que puede ser una o varias, para las cuales los partidos presentan listas de candidatos, y éstos entran al parlamento de acuerdo a un cociente electoral que determina el costo de cada curul según la votación recibida por cada partido. Pero en este caso, respondiendo a una tradición constitucional que se remonta a 1857, se mantuvo el distrito uninominal y la interpretación de la función del diputado como representante de la nación y gestor de su distrito.

Y para avenir estos dos aspectos se disponía, además, que las curules a ser atribuidas por la proporcional se agregaran al total de asientos a ser conquistados por mayoría. De esta forma, las curules en la cámara baja podían aumentarse con un máximo de 60 adicionales en caso de que los tres partidos reconocidos lograran el 10% de la votación total válida cada uno. El sistema incluía también lo que se dio por llamar "método automático corrector", a fin de evitar la sobrerrepresentación de los partidos minoritarios y excluir al o los mayoritarios de la distribución de asientos vía la proporcional. El tope de diputados a ser atribuidos por este método era de 20, como se decía arriba, y el partido que lograra este número o más de asientos por mayoría, no se beneficiaba del previsto para las minorías. Y al revés, el partido que obtuviera menos de 20 diputados de mayoría, se le atribuirían curules, siguiendo la regla del 2.5 y 0.5%, hasta un tope de 20, sumados los de mayoría, de haberlos, y los asignados por la proporcional.

El nuevo sistema, por lo pronto, instaló nuevas energías en los partidos de oposición. Ya que iba en su interés engrosar la votación total a su favor, base para determinar la atribución de las diputaciones de partido, los organismos políticos minoritarios encontraron en ello un aliciente para postular mayor número de candidatos y realizar campañas electorales más movidas. Comparado con el rígido procedimiento anterior de mayoría simple, el de diputaciones de partido trajo como consecuencia un aumento de las filas de la oposición en el seno de la Cámara de Diputados. Entre 1964 y 1973, lapso en que se eligieron tres legislaturas, los partidos minoritarios lograron 100 curules, con lo cual quintuplicaron su participación si se la compara con la del decenio anterior. La distribución de estas curules puede constatarse en el cuadro II

CUADRO II

Curules obtenidas por el PAN, PPS y PARM
(1964-1973) ^a

<i>Legislatura</i>	<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>Total</i>
XLVI (1964-64)	18	9	4	31
XLVII (1967-70)	20	8	6	34
XLVIIIb (1970-73)	20	10	5	35
Total	58	27	15	100

Fuente: Octavio Rodríguez Araujo, op. cit., pp. 216-225.

a. En estas cifras se incluyen los diputados electos por mayoría, los cuales no fue posible desglosar. Los datos de esta legislatura se tomaron de la intervención del diputado Guillermo Islas Olguín en la sesión de la Cámara de Diputados ante la cual el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, explicó la iniciativa de Ley Federal Electoral que presentó el Ejecutivo en 1972. Cf. La Reforma Política del Presidente Echeverría. México, Cultura y Ciencia Política, 1973, p. 183.

Sin embargo, a principios del decenio de los sesenta se habían puesto en evidencia, ya sobre la práctica, los puntos flacos del sistema. El más grave de todos consistía en que dos de los partidos minoritarios — PPS y PARM— no lograban el mínimo exigido por la ley para acreditar los primeros cinco diputados. Estos partidos subsistieron y conservaron su registro ya que en las reformas de 1963 no se había previsto la desaparición legal de organismos políticos que no obtuvieran el porcentaje mínimo de la votación. Pero el sistema previsto se desnaturalizaba, con las consecuentes protestas del PAN, único partido que llenaba con largueza el requisito del 2.5% de la votación, al considerarse obligado el Colegio Electoral a hacer prodigio de exégesis y equilibrio para derivar del "espíritu de la ley" las justificaciones necesarias para atribuir al PPS y al PARM diputados de partido. Para no ir muy lejos basta examinar los resultados obtenidos en la votación para diputados federales que se celebró en 1970, y que aparecen en el cuadro siguiente.

CUADRO III

Curules en relación a la votación obtenida por el PRI, PAN,

PPS y PARM en las elecciones de 1970

	1	2	3	4
Partido	Curules	Votación Obtenida	Costo de la curul 2/1	% de la votación efectiva
PRI	178	11,153,618	62,660	83.57
PAN	20	1,894,133	94,706	14.20
PPS	10	188,130	18,813	1.40
PARM	5	110,890	22,178	0.83

Fuente: Intervención del diputado Guillermo Islas Olgún en la sesión de la Cámara de Diputados del 15 de noviembre de 1972, en *La Reforma Política del Presidente Echeverría*. México, Cultura y Ciencia Política, 1973, p. 183.

Al examinar con detalle los datos del cuadro anterior, quedan de manifiesto las debilidades del sistema tal y como se había diseñado en 1963. En primer lugar se detecta una tendencia al bipartidismo, ya que los dos únicos partidos con votaciones dignas de ser tomadas en cuenta son el PRI y el PAN. Tendencia engañosa por otro lado, ya que se basa en el supuesto de una estructura partidaria rígida y limitada a cuatro partidos. De hecho, estos datos denuncian que el PPS y el PARM no representaban auténticas corrientes de opinión política, lo cual no significa de ninguna manera que las existentes en la sociedad se expresaran única y exclusivamente a través del PRI y del PAN. El "seguidismo" del PPS y el PARM, manifiesto en el apoyo al candidato del PRI a la presidencia desde 1958 había contribuido, sin lugar a dudas, a empañarles la imagen de verdaderos opositores. En realidad, el votante que quería depositar un voto "eficaz" a favor de la oposición no tenía otra alternativa que el PAN, único partido que entre 1952 y 1970 compitió con el PRI con un candidato a la presidencia propio. Todo lo cual venía a complicar todavía más el panorama, ya que a buena parte del voto panista habría que suponer que se basaba, no en la simpatía "o identificación con su programa y plataforma, sino en el deseo de manifestar una protesta contra el PRI. En suma, y para decirlo con otras palabras, el partido minoritario más exitoso en ese lapso atraía a una clientela que tenía de todo, menos actitudes políticas homogéneas.

En segundo lugar, resalta la injusticia del sistema en cuanto al "costo" de la curul en términos de votos. Si se toma como costo promedio el del PRI en la época (62,660 votos por curul), resultaba que el PAN, segundo en votación total, era el más castigado (94,706 votos), en tanto que el PPS y el PARM obtenían "baratas" sus

curules al forzarse el espíritu de la ley y atribuirles diputados a pesar de estar por debajo del 2.5% de la votación total.

En 1972 se le plantea al gobierno, deseoso de llevar a cabo una reforma electoral consecuente con lo que llamó “apertura política”, —destinada a contender con los efectos de la represión del movimiento estudiantil de 1968— la disyuntiva siguiente: bipartidismo o pluripartidismo. Si se optaba por lo primero, bastaba condicionar el registro de los partidos actuantes a la obtención del mínimo de votación exigido por la ley vigente para conservar su registro. Si se escogía la segunda opción, se planteaba el problema del registro de nuevos partidos a fin de permitir el encauzamiento y clara definición de las corrientes de opinión política que no podían ni querían expresarse a través de los partidos registrados.

El camino que se escogió fue, quizá, el peor de todos. Tratando de salvar la disyuntiva que arriba se describe, el poder ejecutivo envió al legislativo una iniciativa de reformas constitucionales en que se reducía el mínimo de votación total para acreditar los primeros cinco diputados, de 2.5 a 1.5%. Esta reducción fue justificada por el entonces secretario de Gobernación como una “medida de racionalidad política”, con lo cual sugería el propósito de cubrirles la espalda al PPS y al PARM adecuando la ley a la circunstancia de estos últimos. Pero suponía, además, algo todavía mucho más importante: el deseo de conservar la estructura partidaria tal y como había cristalizado desde los años cincuenta, a pesar de que los resultados de las votaciones señalaban que había dos partidos agonizantes y nuevas corrientes de opinión política que no encontraban acomodo en el sistema de partidos vigente. Quizá se esperaba que la reducción de la edad para el voto activo (de 21 a 18 años) realizada en 1970, junto a la reducción de la edad de voto pasivo para diputados (de 25 a 21 años) y senadores (de 35 a 30 años) que ahora se disponía, fueran un aliciente para engrosar la votación del PPS y el PARM.

Pero no sólo se reducía el mínimo de la votación para acreditar diputados de partido; se aumentaba por otro lado el número tope de curules del “mecanismo corrector” de 20 a 25. Esto se justificaba por el crecimiento demográfico y la nueva base de habitantes para determinar el número de distritos, 250,000 o fracción que excediera de la mitad, con lo cual se incrementaba el número de distritos electorales a 196. Y en la nueva ley electoral que entonces se aprobó, se modificaron los requisitos para registrar nuevos partidos al reducir el número de afiliados de 75 a 65,000, pero exigiendo un mínimo de 2,000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federales. Por último, se eliminaban las viejas trabas a la participación de los partidos en las autoridades electorales; ahora todos los partidos registrados estarían representados tanto en la Comisión Federal Electoral, como en todas las demás instancias electorales estatales y distritales con derecho a voz y voto.

Las modalidades introducidas al sistema de diputados de partido estuvo vigente para dos elecciones parlamentarias más. Sirvieron sin lugar a dudas al propósito para el cual habían sido ideadas, pues el PPS y el PARM se fortalecieron un tanto al remontar la cuesta de su participación en la votación total. En las elecciones de 1973, como puede verse en el cuadro IV, los tres partidos minoritarios se llevaron

un respetable 22.4% de la votación total, aunque las dos terceras partes las acaparó el PAN, que se confirmaba una vez más como la única alternativa real de oposición para el votante.

Las elecciones de 1976, en cambio, fueron desastrosas para los partidos minoritarios. Una crisis interna del PAN —que lo llevó a abstenerse en la postulación de candidato a la presidencia— se tradujo en una caída vertical en la votación a su favor: luego de haber obtenido el 16.52% de la votación total en 1973, tres años después apenas logra un modesto 8.98%. El PPS perdió algunas fracciones, pues del 3.83% en 1973 bajó al 3.19% en 1976. El PARM, en cambio, mejoró su posición levemente al pasar del 2.05 al 2.67%. En términos del costo en votos por curul resalta la situación del PAN; en este caso, el diputado panista tiene tras de sí casi el mismo número de votos que el del PRI. El gran beneficiado es el PPS, pues obtiene las curules más "baratas". En cambio el PARM ve encarecidos sus asientos en la cámara baja. Véase el cuadro V para comprobar el naufragio general que sufrió la oposición.

CUADRO IV

Curules con relación a la votación obtenida

por el PRI, PPS y PARM en las elecciones de 1973

	1	2	3	4
<i>Partido</i>	<i>Curules</i>	<i>Votación Obtenida</i>	<i>Costo e La Curul</i>	<i>% de la votación</i>
PRI	189	10,388,021	54,963	77.60
PAN	22 b	2,211,852	100,538	16.52
PSS	9	512,112	56,901	3.83
PARM	7 c	274,772	39,253	2.05

Fuente: La Nación, 7 de julio de 1976, cuarta de forros, y Octavio Rodríguez Araujo, op. cit., pp. 225-231.

a Se toman en cuenta sólo los sufragios a favor de los partidos registrados. Se excluyen los votos anulados y los emitidos por candidatos no registrados.

b Cuatro diputados fueron electos por mayoría.

c Uno de ellos fue electo por mayoría.

La reforma electoral de 1977

La reforma electoral de 1977, también concedida desde arriba, partió de la experiencia de las cinco legislaturas electas bajo el sistema de diputados de partido y de las particularidades de las elecciones de 1976. Veamos estas últimas primero.

Una consideración de gran peso político para decidirse a abrir nuevos cauces a la oposición fue la soledad en que se encontró el candidato del PRI en 1976. Para aquella lejana elección presidencial era de esperarse que tanto el PPS como el PARM no trataran de competir con el partido mayoritario por la presidencia de la República; la tradición establecida desde 1958 hacía previsible que postularan al mismo candidato del partido tricolor. Fue, en cambio, una sorpresa el impasse en que cayó el PAN, motivado por una movida lucha interna de poder. Otra sorpresa, en sentido contrario, fue la decisión del Partido Comunista de emprender una campaña de educación cívica para demostrar su viabilidad como partido opositor, postulando a Valentín Campa candidato a la presidencia de la República a pesar de carecer de registro. Pero sorpresa o no, la candidatura de Campa, dada la falta de registro del PC, era como si no existiera. De aquí la soledad de que hablábamos.

CUADRO V
Curules con relación a la votación obtenida
por el PRI, PPS y PARM en las elecciones de 1976

	1	2	3	4
		<i>Votación</i>	<i>Costo de</i>	<i>% de la votación</i>
<i>Partido</i>	<i>Curules</i>	<i>Obtenida</i>	<i>la curul</i>	<i>efectiva a</i>
			<i>2/1</i>	
PRI	194	12,867,985	66,329	84.86
PAN	20	1,361,154	65,057	8.98
PPS	12	482,583	41,215	3.19
PARM	9 b	405,757	45,084	2.67

Fuentes: La Nación, 4 de agosto de 1976, pp. 18-19, y 15 de septiembre de 1976, pp. 18-19; El Día, 16 de julio de 1976.

a Se toman en cuenta sólo los sufragios a favor de los partidos registrados. Se excluyen los votos anulados y los emitidos por candidatos no registrados.

b Dos de ellos fueron electos por mayoría.

Es muy difícil evaluar el papel electoral, en términos de votos logrados, que desempeñó el Partido Comunista Mexicano (PCM). Su inexistencia legal como partido —que suponía no estar representado en ninguna instancia del proceso electoral—, unida al hecho de que no se desglosaban los votos emitidos por "candidatos no registrados", hacen confuso el panorama. Las cifras oficiales reconocieron que se habían emitido 46,121 votos a favor de candidatos no registrados; pero voceros del PCM arguyeron que muchos votos fueron anulados ya fuera por estar escritos con letra ilegible o por haber registrado el nombre de Campa fuera del recuadro destinado para los candidatos sin registro. De resultar cierta la afirmación del PCM, cobrarían un sentido diferente los 872,925 votos anulados según

las cifras oficiales, pues buena parte de ellos habría que suponerlos emitidos a favor de este partido. Y de ser así, quizá el panorama real de la votación para el PC lo colocaba a la par o por encima, de los partidos de oposición registrados.

Otra peculiaridad de las elecciones de 1976 se puso de manifiesto en los trabajos que se orientaban a la creación de otros partidos. De un lado, a la izquierda se encontraban actuando, sin registro, en nivel de propaganda proselitista y en actividades de articulación de demandas, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Y aunque no llegaron tan lejos como el PCM, estos grupos hacían evidente con su trabajo la existencia de corrientes de opinión política que buscaban cauces de legítima expresión. De otro, en la derecha del abanico político, bullía el Partido Demócrata Mexicano (PDM), incorporando principalmente a los antiguos sinarquistas, que a pesar de todos sus defectos históricos aspiraba a llenar un hueco que nunca pudo cubrir el PAN.

De esta forma, en 1976 resultó obvio que un sistema político que se fundamentaba en principios constitucionales que admiten explícitamente la democracia como forma de gobierno, no podía seguir ignorando y rechazando aspiraciones legítimas a la participación, ni pretender que los organismos políticos reconocidos expresaban toda la gama de opiniones políticas de una sociedad inmersa de lleno, ya en la pluralidad. Faltaba solamente la voluntad política de reconocer un nuevo estado de cosas, y tal voluntad la puso de manifiesto el gobierno que se inauguró en diciembre de 1976.

No obstante, una cosa es la voluntad de abrir los cauces a una mayor participación política y otra muy diferente las formas para lograr el objetivo, ya que de entrada se planteaba un problema de doble filo. De un lado, hay que suponer un statu quo que se basa en un tejido de intereses muy bien determinados, ante los cuales cualquier intento reformista que persiguiera una participación parlamentaria ampliada debería tomarlos en cuenta. Ni el partido mayoritario ni los opositores minoritarios verían con muy buenos ojos un nuevo instrumento legal que vulnerara seriamente su posición, a uno por fuerte y a los otros por débiles. También, hay que suponer el interés del poder ejecutivo por llegar a una nueva situación que cumpliera con su propósito, pero que no supusiera de ninguna manera la introducción de la inestabilidad en las labores legislativas.

Y fue aquí donde se enmarcó la imposibilidad de seguir adelante con el sistema de diputados de partido. De hecho, como se verá luego, este sistema se había convertido en el obstáculo central para que los nuevos partidos pudieran obtener el registro. Por ello, cuando se presentaron las iniciativas de reformas a la constitución previas a una nueva ley electoral, se afirmó en la exposición de motivos, que el sistema de diputados de partido había "agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social". Ante la aparición de nuevos grupos que demostraban una vocación política clara y definida, las formas de acomodamiento y participación creadas en 1963 resultaban inoperantes.

Pero veamos con cierto detalle primero por qué el sistema de diputados de partido evitaba, dada su mecánica, el reconocimiento de nuevos partidos. Como se recordará, a raíz de la reforma de 1973, se había disminuido el mínimo porcentual para acreditar los primeros cinco diputados de partido del 2.5 al 1.5% de la votación total, y se había aumentado el tope del “mecanismo corrector” a 25 curules. Ahora bien, suponiendo que dicho sistema funcionara a su máxima capacidad, el número de diputados acreditados y el porcentaje de participación de los partidos minoritarios en el total de integrantes de la Cámara de Diputados quedaría como sigue en el cuadro VI

CUADRO VI

Porcentaje de participación en la Cámara de Diputados de tres y seis partidos de oposición con 25 diputados cada uno.

	<i>1</i> <i>Curules de</i> <i>mayoría</i>	<i>2</i> <i>Curules de partido</i> <i>(máximo)</i>	$\frac{2X100}{1 + 2}$
Con tres partidos minoritarios	196	75	27.6
Con seis partidos minoritarios	196	150	43.3

Aunque este sería un caso extremo, sirve muy bien para ilustrar nuestro argumento. Si suponemos el registro de tres nuevos partidos —como finalmente fue el caso— y que todos los partidos de oposición obtienen el máximo de votación necesario para acreditar el tope de 25 diputados cada uno, tendríamos que la oposición representaría el 43.3% del total de diputados en la cámara baja. En otras palabras, el sistema de diputados de partido exigía, en aras de un poder legislativo estable, conservar el juego entre el menor número posible de partidos. Es decir que: el mecanismo 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 llevar a cabo una reforma a fondo de todo el sistema.

Las reformas constitucionales y la nueva ley electoral, promulgadas ambas en diciembre de 1977, contienen novedades que cambian a fondo el sistema electoral mexicano, y que vale la pena señalar. En primer lugar, resalta la constitucionalización de los partidos y de sus funciones políticas; hasta entonces habían estado regidos únicamente en la ley electoral. La reforma al artículo 41 constitucional los tipificó como entidades de interés nacional, y les señala como

principal actividad la de promover la participación del pueblo en la vida democrática. Otra novedad de importancia fue la contenida en ese mismo artículo y que concedía a los partidos políticos el acceso en forma permanente a los medios de comunicación, lo cual era un avance importante respecto a las reformas de 1973 que limitaba su vigencia a la época de elecciones.

En segundo lugar aparece otra gran modalidad, que vino a resolver una larga polémica sobre el verdadero papel de la Suprema Corte en el proceso electoral. Antes, de acuerdo a la interpretación del artículo 92, se entendía como potestativa la facultad de la Corte para conocer de quejas sobre violaciones al voto; con las reformas al artículo 60 constitucional se estableció la obligatoriedad de la Corte a conocer de las inconformidades basadas en posibles violaciones realizadas en el transcurso del proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Sin embargo, se trataba de una reforma limitada pues la resolución de la Corte quedaba sujeta, a su vez, a nueva resolución de las cámaras la cual sería inatacable. A pesar de la modalidad, con esta reforma se dio el primer paso para echar abajo una larga tradición establecida en la segunda mitad del siglo XIX que llevaba a la Suprema Corte, y con ella a todo el Poder Judicial de la Federación, a declararse incompetente para juzgar sobre la legalidad de las elecciones.

En cuanto al sistema electoral en sí mismo, cabe aclarar que se siguieron en términos generales los lineamientos del sistema electoral vigente en la entonces República Federal de Alemania. Ambos son mixtos con predominio del sistema mayoritario y uno anexo de proporcional sobre la base de grandes circunscripciones, en las cuales los partidos presentan listas de candidatos. En México se decidió ampliar la Cámara de Diputados hasta un total de 400 curules, de las cuales 300 se sujetaron entonces a la elección tradicional de mayoría simple sobre la base del distrito uninominal, en tanto que 100 serían distribuidas en base a fórmulas electorales entre las listas los partidos minoritarios, pues el partido que resultara mayoritario no participaba en esta distribución. En esta primera versión, el elector contaba con dos votos para la integración de la Cámara de Diputados: uno para el candidato del distrito, otro por la lista del partido en la circunscripción. Esta peculiaridad se justificó entonces afirmando que así el votante tenía, a la vez, la opción para decidir qué partido fuera mayoría en la cámara baja y cuál el de oposición que se le enfrentara en los debates y las decisiones parlamentarias.

En el fondo, el sistema era bastante simple, aunque acusaba una gran cautela, solamente explicable en virtud de que no se sabía cómo funcionaría en la práctica. En esencia, los partidos minoritarios tendrían, entre todos, aseguradas por principio 100 curules de atribución proporcional y las de mayoría que lograsen obtener. La cautela se nota no sólo en la proporción de 3 a 1 en la relación curules por mayoría a curules por proporcional, sino también en el nuevo mecanismo corrector. La reforma constitucional adicionó el artículo 54 constitucional para establecer, en forma por demás complicada, una barrera a la posibilidad de los partidos de tener un gran número de diputados de mayoría y de proporcional. En la fracción IV de dicho artículo se establecía que en el caso de que dos o más partidos con derecho a

participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules a asignarse por la proporcional, o sea 50 en lugar de 100. De todas las novedades, fue ésta, sin duda, una de las limitaciones más serias del nuevo sistema electoral, ya que de llegar el caso que se preveía, la aplicación de la disposición cancelaba el propósito que inspiraba la reforma. Pero no sólo eso, llegado el caso, los partidos afectados, y en general todos los que sintieran que podían compartir su suerte, tendrían un argumento político de gran fuerza para restarle méritos al sistema. Quizá la solución habría estado en poner un tope más bajo y más claro para discriminar entre los partidos con derecho a la distribución por la proporcional, de los que no la tendrían. O bien, proveer otro mecanismo que, conservando la esencia del propósito de la reforma, equilibrara en favor de una mayoría dándole participación al o los partidos mayoritarios en la distribución proporcional, como efectivamente sucedió después.

La reforma también incluyó una serie de cambios a las funciones e integración de la Comisión Federal Electoral (CFE), órgano supremo de la incipiente burocracia electoral federal. La CFE quedaba facultada para determinar los límites de los distritos, el número de circunscripciones plurinominales y decidir la fórmula electoral a ser aplicada en cada elección para determinar la atribución de curules por la proporcional. La reforma eliminó acertadamente el factor demográfico para determinar el número de distritos, que antes obligaba a periódicos cambios constitucionales. Ahora el número era fijo (300), y sólo su delimitación (redistribución) corría a cargo de la CFE, revisando periódicamente las demarcaciones territoriales. Por otro lado se procuró una composición de la Comisión mucho más equilibrada que antes, pues frente a tres representantes del gobierno y el partido en el poder (Secretaría de Gobernación, del poder Legislativo y del PRI) habría hasta seis de partidos opositores, pues tres partidos (PST, PCM y PDM) solicitaron registro condicionado al resultado de las elecciones.

En cuanto a las fórmulas electorales, que no son más que razones matemáticas necesarias para poder atribuir curules de acuerdo a la votación obtenidas por los partidos en las circunscripciones plurinominales, se decidió establecer dos, a saber: la de representatividad mínima y la de primera proporcionalidad. Para no entrar en los detalles técnicos de cada una, que serían muy prolijos, solamente señalaremos que de las dos, la de primera proporcionalidad tiende a una mayor distribución de las curules en beneficio de los partidos con baja votación, en tanto que la otra beneficia a los de más alta votación. Se hizo así, dejando la decisión de cuál aplicar en cada elección a la CFE, para no decidir desde la ley qué partidos de oposición resultarían favorecidos, si los fuertes o los débiles.

En 1985, bajo los efectos de una crisis económica de magnas proporciones, se realizaron las últimas reformas a este sistema electoral al aumentar el número de asientos a repartir por la proporcional de 100 a 200 manteniendo fijo en 300 las de elección directa, ampliar la representación de los partidos en la CFE de acuerdo a la votación recibida y modificar algunos medios y procedimientos para preparación y

vigilancia de las elecciones. Destacan, también, la introducción del financiamiento público a los partidos y un mayor acceso a los medios de comunicación. El año de 1985 marca, no sólo el fin de las reformas otorgadas, sino también un giro en la política económica y la inauguración de lo que muchos llaman el neoliberalismo según el cual se van a condenar como “populismo” las políticas de gasto social de los que abogaban por un Estado social de derecho como populismo, y es sustituido en el discurso oficial por el lenguaje tecnocrático, el equilibrio estructural de la economía y la apología del mercado como solución a los grandes problemas nacionales.

Junto al desafortunado crecimiento demográfico, la crisis económica de los ochenta y el giro en las políticas del gobierno, pueden considerarse como los elementos más importantes que cambiaron el ámbito político contribuyendo a acentuar una serie de tendencias que ya estaban presentes a mediados de esa década. Las discusiones públicas y debates parlamentarios que acompañaron a la reforma de 1985 pusieron de manifiesto que los diversos partidos de oposición, más que el número de curules a ser repartidas, les preocupaba la credibilidad de las elecciones y la equidad en la competencia. Pero no sólo eso, ante la cada vez más reducida capacidad del gobierno y de su partido para incorporar nuevas expresiones sociales y políticas, los ochenta fueron años de excelentes oportunidades para la confluencia de impulsos provenientes de la sociedad con la oposición, y para grupos de las elites intelectuales disidentes que buscaron organizarla fuera de los rígidos marcos de la militancia y la disciplina de los partidos políticos. Alianzas tácticas de partidos de oposición, como el PAN, con movimientos ciudadanos para defender el voto en elecciones locales; articulación de nuevos movimientos sociales, basados en demandas específicas y liderados por simpatizantes de las diversas corrientes de izquierda; organizaciones de defensa de derechos humanos y de las variopintas causas ecológicas, organizados por intelectuales y académicos comprometidos, son apenas algunas de las principales manifestaciones del cambio político que se estaba gestando. En suma, un sustrato novedoso que daría muy pronto lugar a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) con vínculos y apoyos de organizaciones extranjeras y fundaciones internacionales, los cuales por ley estaban prohibidas a los partidos políticos.

Pero por mucho que cambiaran sociedad y ámbito político, un partido dominante estilo PRI, que era un gran acuerdo nacional con visos de maquinaria electoral, lo cual le aseguraba una cota de votación por encima del 60% en elecciones federales, no hubiera empezado a perder su hegemonía electoral, excepto por una profunda división interna, cosa que sucedió. El giro de las políticas del gobierno en 1985 fue la razón para la conformación de una corriente crítica al interior del partido, que se autobautizó Corriente Democrática, como reacción al abandono de la intervención del Estado en la economía, los recortes presupuestales, la privatización de las empresas del sector paraestatal y la contracción del gasto social. Para Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, líderes de la nueva corriente, ese giro suponía la cancelación, incluso la traición, a la “ideología de la

Revolución Mexicana” base ideológica del acuerdo político que había dado sustento y vida al PRI por decenios. La expulsión de esta corriente del partido va a tener dos consecuencias importantes: por un lado, permitir la emigración de muchos priistas ideológicos al nuevo polo político que va a formarse con diversas corrientes de izquierda, incluidos los excomunistas; por otro, va a consignar al PRI al nadir ideológico y obligarlo a un discurso que mal traducía las razones y propósitos de una tecnocracia financiera posesionada del poder ejecutivo.

Las elecciones presidenciales de 1988, de las cuales hubo y hay serias sospechas de que Carlos Salinas, candidato del PRI, fue derrotado con amplio margen por Cuauhtémoc Cárdenas, son apenas la manifestación externa de la reacción en cadena de una serie de nuevos elementos presentes en la sociedad y la política, precipitada por la división interna del PRI y los efectos sociales de la crisis económica. Ni caso tiene recurrir a las cifras oficiales de aquella elección pues a todas las razones de duda que entonces y después se levantaron, hay que añadir una importante y que toca al tema que tratamos: un mecanismo para administrar el proceso electoral altamente centralizado y organizado para las necesidades y condiciones de 1946, que no tomaba en cuenta los múltiples cambios sociales, políticos e internacionales dados a lo largo de cuarenta años. Me refiero a una Comisión Federal Electoral manejada directamente por la secretaría de Gobernación, una burocracia electoral temporal proclive a hacer de la alquimia electoral un *modus vivendi*, un Registro Federal de Electores que utilizaba medios mecánicos e ignoraba las ventajas de la computación electrónica además de mecanismos obsoletos que daban a conocer el resultado final de la votación con mucho retraso.

Todavía no se dice la última palabra sobre la gestión de Salinas en la presidencia de la República, pero ni duda cabe que este personaje no carecía de imaginación ni de un agudo sentido político. Consciente de que la legitimidad de su gobierno estaba en juego se apresura a abrir una etapa de negociaciones para realizar una serie de reformas electorales, inaugurando una nueva época en esta materia, pues las reformas ya no van a ser concedidas desde arriba sino a negociarse a partir de las condiciones de cada momento con las principales fuerzas políticas anuentes a hacerlo. Aquí es importante hacer notar que la fuerza política dominante fue el PAN, pues vio en las circunstancias del momento una excelente oportunidad para llevar adelante su programa de reformas a la ley electoral, aprovechando su presencia incrementada en el Congreso de la Unión, en tanto que Cárdenas y los suyos se colocaban al margen al arrinconarse en la posición extrema de negar la legitimidad del gobierno con actitudes maximalistas.

La reforma de 1989, limitada a aspectos constitucionales, introdujo seis modificaciones de fondo: a) la sustitución de la Comisión Federal Electoral por Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público descentralizado, que si bien continuaba bajo la dirección del poder Ejecutivo y conservaba la representación de los partidos políticos y de ambas cámaras, se le incorporaban los “ciudadanos magistrados” designados por la Cámara de Diputados, a fin de equilibrar a aquéllos; b) a su vez, el nuevo instituto contaría con órganos de vigilancia, en los cuales los

representantes de los partidos políticos contarían con la mayoría de sus miembros; c) sustitución del obsoleto Registro Federal de Electores por el Registro Nacional Ciudadano, con recursos técnicos y presupuestales suficientes para garantizar la veracidad del padrón electoral; d) la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral como órgano judicial especializado para conocer de las impugnaciones de ciudadanos y partidos políticos; e) si bien se conservaba el debatido principio de la autocalificación en la integración de las cámaras, en el caso de la de Diputados el Colegio Electoral se integraría por 100 presuntos diputados, y ya no por la totalidad de los electos como era el caso desde 1985 y, finalmente, f) se modificó la debatida cláusula de gobernabilidad para la cámara baja, vigente desde 1985 y que aseguraba al PRI la mayoría, al establecerse que ningún partido podía tener más de 350 diputados uninominales y por proporcional aunque la votación se lo permitiera. La reforma incluía puntos caros para el PAN desde siempre. Tal era el caso del Tribunal Electoral, el equilibrio en las representaciones institucionales y partidistas en el órgano colectivo de la suprema autoridad electoral, y el cambio y puesta al día de los mecanismos que regían la elaboración de los padrones electorales y su vigilancia. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) de Cárdenas y Muñoz Ledo, votó en contra de la reforma por considerar que no correspondía “al sentir de la mayoría”.

El PAN había optado por el gradualismo político en tanto que el PRD se encasillaba cada vez más en posiciones maximalistas, criticando la colaboración de aquél con el PRI. Por ello el PAN aclaró su posición en un desplegado público. Sostenía que la reforma política y electoral debía conseguirse en tres etapas. La primera, ya cumplida, era la reforma al marco constitucional para consignar en la carta fundamental los mecanismos indispensables para darle seguridad a los procesos electorales. La segunda, aterrizar esos principios constitucionales en la ley electoral. Y la tercera, la demostración de la voluntad política de hacer respetar el voto, particularmente en las elecciones de medio periodo a llevarse a cabo en 1991.

Y en efecto, ese mismo año de 1990 se aprobó la nueva ley electoral la cual, además de darle contenido a las reformas constitucionales, ampliaba las prerrogativas de los partidos con financiamientos adicionales para sus actividades proselitistas, restauraba la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones de los partidos nuevos, y disponía que la asociación de los ciudadanos a los partidos debía ser individual y libre, con lo cual se excluía la tradición del PRI de la asociación colectiva. Establecido el Consejo General del IFE, los recursos se orientaron a configurar un nuevo padrón, que implicó de hecho hacer un nuevo censo nacional, y dotar al Registro Nacional Ciudadano con lo más avanzado de la informática, todo a un costo en pesos equivalente a 902 millones de dólares estadounidenses. Después de las elecciones de 1991 se expidieron las nuevas credenciales con fotografía.

Tras las elecciones de 1991 que, sorpresivamente entregaron de nuevo el control de la cámara baja al PRI, no obstante los pronósticos de eruditos y políticos de oposición, se inició otra etapa de la reforma política, ahora orientada a asegurar condiciones equitativas para la contienda de los partidos en la liza electoral. De

nuevo era necesario realizar reformas constitucionales y después adecuar en consecuencia la ley electoral. Y nuevamente, el gobierno dejó a los partidos negociar en primera instancia sus diferencias. Éstas fueron muchas y llevó tiempo conciliarlas, entre muchas otras razones porque la oposición quería abrir el Senado al reparto proporcional, y el PRI se resistía pues argumentaba que se rompería la paridad en la representación de los estados, razón de ser de la cámara alta. Después de muchos irs y venires, se aprobaron las reformas constitucionales. Así, se dispuso que la ley electoral regulara los financiamientos públicos a los partidos, se agregó una sala de apelaciones al Tribunal Electoral Federal y se estableció que ningún partido podía contar con más de 315 curules en la cámara baja. Con esta última disposición se cedía la posibilidad de que un solo partido tuviera la mayoría calificada necesaria para realizar reformas constitucionales obligando, en consecuencia, a la negociación parlamentaria entre los partidos. En cuanto al Senado, el acuerdo fue la creación de cuatro escaños por estado (en lugar de los dos tradicionales), tres sujetos a elección por mayoría y uno a ser atribuido a la que resultare segunda fuerza electoral en cada estado. Otra reforma constitucional importante fue eliminar la autocalificación en las cámaras mediante colegio electoral, para introducir el principio de heterocalificación de diputados y senadores, ahora a cargo de los consejos distritales y locales del IFE respectivamente. Con esta última modalidad se abandonó una tradición constitucional que se remonta a los orígenes del Estado mexicano, y que otorgaba la calificación de la elección de sus miembros a las cámaras del Congreso en virtud del respeto al principio de la división de poderes. Finalmente, en otra ronda de debates se introdujeron alrededor de 150 cambios a la ley electoral para adecuarla a las reformas constitucionales. Lo más destacado fue la aceptación de la propuesta del PAN para la integración de los consejos locales y distritales del IFE, modificación orientada a disminuir la representación institucional y aumentar la ciudadana.

Hasta aquí las reformas realizadas parecían suficientes para enfrentar la contienda electoral por la Presidencia de la República de 1994. Suficientes al menos para el gobierno y el PRI, pues para muchos miembros de este partido lo avanzado era mucho más de lo que hubieran estado dispuestos a conceder dadas las circunstancias. Aún más, había un descontento entre priistas por las concertaciones que se habían hecho a favor del PAN en el caso de la gubernaturas de Guanajuato y San Luis Potosí en 1991, no obstante que los candidatos del PRI habían obtenido la mayoría. En cierta forma, esas cesiones se habían dado a decir de muchos priistas, para salvar a la directiva PAN dados los desastrosos resultados en las elecciones intermedias en las cuales había disminuido sus curules de mayoría simple. En su opinión había sido un costo adicional y quizá innecesario de la alianza PRI-PAN para sacar adelante las reformas electorales.

Pero 1994 fue el año de la langosta para el gobierno de Salinas y el PRI. El primero de enero se inicia la rebelión en Chiapas y escasos tres meses después muere asesinado el candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. El gobierno pasa de la euforia del fin de año de 1993 a la defensiva en cosa

de días. La designación de Jorge Carpizo como Secretario de Gobernación, funcionario público sin afiliación de partido, es la reacción al ambiente que se torna tenso. La firma del Acuerdo Partidista para la Paz, la Democracia y la Justicia, gestionado por el secretario Carpizo y orientado a contender con los efectos políticos de la rebelión en las inminentes elecciones, es el principio de una nueva ronda de reformas electorales. Entre sus objetivos el Acuerdo preveía crear confianza y certidumbre en todas las instancias del proceso electoral. De aquí la tercera reforma convenida por el gobierno de Salinas, que se va a concentrar en tres aspectos fundamentales: dar certeza al proceso electoral creando mecanismos que permitan el anuncio oportuno de los resultados; disposiciones que aseguren la imparcialidad de las autoridades electorales y, finalmente, las reglas relacionadas con la equidad en la competencia de los partidos. En cuanto a los mecanismos para conocer oportunamente los resultados, se introdujo un programa de obtención de datos por muestreo de casillas para conocer las tendencias en un plazo de 24 a 48 horas. En cuanto a las autoridades, se introdujo el novedoso y confuso concepto de la "ciudadanización" estableciendo la figura de los consejeros ciudadanos en el consejo general, a ser aprobados por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos, y no del presidente de la República como era el caso con los consejeros magistrados. En este tenor, los representantes de los partidos políticos en el Consejo General del IFE perdieron la facultad de voto, con lo cual de los 20 integrantes quedaron once con voz y voto, y de ellos seis eran los ciudadanos magistrados, es decir, ciudadanos supuestamente independientes y apolíticos. Finalmente, se introdujeron las figuras de observador nacional y la de "visitante extranjero", ésta última, de hecho y de derecho, como figura facultada a realizar observación electoral a cargo de ciudadanos de otros países.

Aunque en esta ronda no se logró establecer la independencia del IFE del poder ejecutivo, pues su consejo general siguió siendo presidido por el secretario de Gobernación, los cambios ayudaron a contender con los efectos postelectorales negativos que habían sido una constante en elecciones recientes. El conocimiento y pronta difusión de las tendencias en los resultados ayudó a diluir la desconfianza y a conjurar al fantasma de otra "caída del sistema" como en 1988. La vigilancia realizada por más de 81 mil observadores nacionales y 934 extranjeros alejaron a los contendientes derrotados de la tentación de declarar fraudulentas las elecciones. El PRI obtuvo la Presidencia de la República y la mayoría en ambas cámaras. Este partido y el PAN acapararon cerca del 80% de las preferencias electorales por sus campañas a favor de la paz; el gran derrotado fue el PRD, cuyo mensaje respecto a la rebelión en Chiapas fue ambiguo.

Ernesto Zedillo llegó a la Presidencia de la República convencido de que era el primer presidente electo democráticamente. Y en tal tesitura se sintió obligado a llevar a cabo la reforma definitiva del sistema electoral. El primer paso, para asombro de los priístas que habían trabajado arduamente para su elección, fue declarar "una sana distancia" de su gobierno frente al PRI. El entusiasmo en las filas de los partidos opositores fue mayúsculo, al grado de que algunos declararon

liquidado al “partido de Estado”. De la reforma de 1995, se destacan dos cuestiones centrales. La primera es la independencia del IFE del poder Ejecutivo, al crearse la figura de Consejero presidente y darle una nueva estructuración interna. Y la segunda, algunas reformas importantes al funcionamiento y competencias del Tribunal Electoral.

Si bien la independencia y autonomía del IFE era deseable y necesaria, la reforma adoleció de serios defectos. Ante todo, no se definió la supremacía del Consejero presidente frente a los demás consejeros, que inmediatamente lo consideraron *un primus inter pares*, cuya primacía sólo se limitaba a coordinar actividades y a representar al instituto. Pero no sólo eso, a nivel del código electoral se sancionó una doble estructura de administración: las comisiones integradas por los consejeros y la junta ejecutiva integrada por los directores administrativos y presidida por el Consejero presidente. A resultas de ello se han creado serios conflictos de competencia, pues ha quedado en duda a cuál de las dos estructuras corresponde definir y llevar adelante las políticas del IFE. Lo anterior se ha visto agravado porque los consejeros, como lo señala ahora la ley, fueron seleccionados por la cámara baja a propuesta de los partidos por sus conocimientos teóricos, no prácticos, de cuestiones electorales. En consecuencia, la mayoría de los consejeros carecían al momento de su elección de experiencia política y electoral, y salvo un caso, también de entrenamiento legal. Ello explica, en buena medida, los conflictos internos de los últimos años, ampliamente conocidos por la opinión pública. Además explica algunas de las decisiones que se han tomado por parte del Consejo General de dudosa legalidad y que han tenido que ser recurridos, con éxito, ante el Tribunal Electoral, principalmente por parte del PRI. Pero quizá lo más lamentable es que los consejeros hayan asumido desde el principio el papel de promotores de una “transición” a la democracia, en lugar de ser los vigilantes celosos de la aplicación de las reglas de juego electoral, usurpando así una función que corresponde a los partidos y a los ciudadanos y no a un consejo de notables.

Las reformas al Tribunal Electoral, por su parte, trajeron consigo un dislate que atenta contra el federalismo. En efecto, quedó consignado en reforma constitucional que el Tribunal Electoral, parte integrante del Poder Judicial de la Federación, está facultado para conocer en última instancia de controversias surgidas en el desarrollo de las elecciones locales de las entidades federativas. Dado que es una reforma constitucional, ésta modifica en parte el pacto federal original según el cual se consideraba del dominio reservado a los estados el legislar (y por lo tanto decidir) sobre cuestiones relativas a su régimen político interno. No es de extrañar que los representantes de los partidos de oposición en el Congreso hayan aceptado, incluso presionado por esta reforma, pues los partidos políticos, no obstante su apego teórico al federalismo, siempre han actuado como entidades centralizadoras.

Recapitulación: de la participación y otras cosas

El lector habrá escuchado o leído sobre la participación electoral. Es éste un concepto sencillo pero importante para juzgar la eficacia de un sistema electoral. La participación es la diferencia, en términos generales, entre el total de empadronados y la abstención. Si a aquélla se le restan además los votos anulados, se tiene la participación electoral (o votación) efectiva. Existe la tendencia entre los especialistas a considerar que un sistema es más eficaz en cuanto mayor es la participación, ubicando esta bondad por encima del 50%. Sin embargo, no hay unanimidad en este criterio pues hay sistemas electorales, como el de Estados Unidos por ejemplo, en los cuales la participación pocas veces excede esa cota y son sistemas estables y eficaces. Sin embargo, sí puede afirmarse que cuando la participación es muy baja, el sistema electoral padece de serios defectos.

Las revoluciones maderista primero y constitucionalista después, no parecen haber sido por sí mismas razones para alentar el entusiasmo ciudadano y la participación en las elecciones en México. Inercias y el miedo a la violencia el día de las elecciones mantuvieron al ciudadano, como en el tramo porfirista, alejado de las urnas. Durante veinte años, entre 1920 y 1940, las sucesiones presidenciales estuvieron acompañadas de los fantasmas y consecuencias de las rebeliones y, como se dijo antes, la elección de ese último año fue una de las más violentas del siglo XX. Pero con ello se cierra una etapa, cierre que a su vez va a coincidir con una época de acelerado crecimiento económico, mayor diferenciación social y un cambio en la estructura poblacional, uno de cuyos rasgos distintivos es su concentración en las ciudades. Aunque no se cuenta con datos confiables, es posible afirmar que entre 1918 y fines de los años treinta, las participaciones fueron bajas. Con pocos elementos probatorios, algunos historiadores calculan la participación real en esos años entre 20 y 35 por ciento de los ciudadanos con derecho a votar. Hay que decir que en esos años los resultados siguieron fabricándose al estilo porfiriano. Sin embargo, las elecciones de 1940 trajeron consigo una mayor participación, aunque marcada por la violencia, gracias a las movilizaciones que lograron en el campo y las ciudades los dos partidos contendientes en aquel momento. Las reformas de 1945 y, sobre todo, el otorgamiento del voto a la mujer a mediados de los años cincuenta, así como las campañas de afiliación de miembros femeninos que realizó el PRI, contribuyeron notablemente a cambiar el panorama. Para las seis elecciones presidenciales que corren entre 1964 y 1974, se llega, en promedio, a una participación del 67 por ciento del padrón electoral. Los problemas, primero, del sistema electoral estilo 1945, y del impacto de las reformas electorales negociadas, se denotan en los porcentajes de las elecciones de 1988 y de 1994, 50 y 77 por ciento de participación respectivamente.

Mal que bien, las reformas que se introducen con los cambios legales a partir de 1945 van a provocar cambios en la participación al minimizar la violencia y alentar la formación de un sistema de partidos que va a operar en un contexto económico y social en pleno cambio. La incorporación de la mujer a la participación

política, por su parte, introduce un elemento estabilizador en las contiendas políticas. Dicho en otras palabras, se empieza a configurar un cambio importante en la cultura política, que no fue detectado sino hasta mediados de los años sesenta. La detección corrió a cargo de dos politólogos estadounidenses, Gabriel Almond y Sydney Verba que publicaron un libro llamado en inglés *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Countries* (La cultura cívica. Actitudes políticas y democracia en cinco naciones) en 1965. Basándose en un cuestionario diseñado para este efecto y que aplicaron en Estados Unidos, Inglaterra, Alemania Federal, Italia y México, los autores trataban de aclarar la relación entre las instituciones y las actitudes políticas de los ciudadanos. Su modelo definía tres dimensiones a partir de las cuales se construye una cultura política: la cognitiva o conocimiento que los ciudadanos tienen de la política; la afectiva o vínculos que tienen los ciudadanos con su sistema político, y la evaluativa, es decir, opiniones y juicios que la población tiene sobre las instituciones y actores políticos. A la vez, los autores establecían una tipología de las culturas políticas: la parroquial, en la que dominan las orientaciones subjetivas referidas sólo al entorno inmediato o local del ciudadano; la subordinada, en la que prevalecen actitudes de acuerdo pasivo hacia el sistema político y sus acciones y decisiones, y la cívica o participativa, en la que dominan orientaciones subjetivas que contemplan la posibilidad de influir en las decisiones y políticas gubernamentales. Esta tipología constituía, en opinión de los autores, una suerte de continuo lineal (cultura parroquial-subordinada-participativa) en el cual se situaban los diversos países encuestados según la inmadurez o madurez de su cultura política. No viene al caso examinar las conclusiones para los cuatro países desarrollados incluidos en la encuesta, pero sí resaltar las conclusiones para México. En este caso, a pesar de que la encuesta sólo se aplicó en las ciudades, los autores encontraron que México se distinguía por una cultura subordinada, que ofrecía una suerte de consenso pasivo al sistema político y calificaba muy baja la percepción de la influencia del ciudadano en su sistema político. Pero también encontraron que el mexicano manifestaba un gran orgullo por sus instituciones políticas y un gran deseo de participación, es decir, un gran potencial para el desarrollo de una cultura cívica o participativa. Diez años después de publicado el libro de Almond y Verba, en el único estudio académico serio sobre el tema, Rafael Segovia confirmaba esta pauta en su libro ya clásico *La politización del niño mexicano*, publicado en 1975.

El libro de Segovia es una obra frecuentemente citada por los especialistas, pero que ha sido mal leída y peor entendida. De ella se han subrayado, sobre todo, las pautas autoritarias que explora el autor en la socialización política de los niños, vengan éstas por la línea de la familia o de la educación formal. Pero se han ignorado otros aspectos importantes de este estudio. La encuesta se aplicó a una muestra representativa de niños y jóvenes que se encontraban en 5º y 6º de primaria y en 1º, 2º y 3º de secundaria. Cuando el autor analiza las respuestas y sus correlaciones para determinar el deseo a participar políticamente encontró una serie de rasgos importantes. Ante todo, que a mayor grado de escolaridad menor es el deseo de adherirse a sindicatos y organizaciones partidistas. Pero aquí caben, según

el autor, dos aclaraciones, pues los hijos de obreros y campesinos valoran más al sindicato o a la organización campesina que los hijos de miembros de las clases medias; sin embargo, en general, es mayor el rechazo a los partidos que a los sindicatos. El segundo rasgo importante: no obstante la baja información sobre las condiciones para ejercer el voto y el rechazo a los partidos que denotan los encuestados, la población estudiada demostraba una disposición favorable a votar, por lo que el autor concluye: quieren votar aunque no sepan por quién hacerlo.

Estos hallazgos resultan importantes para explicar lo que ha pasado en los doce últimos años. Los rangos de edad que estudió Segovia eran de entre 11 y 15 años en 1969 y en la actualidad tienen entre 40 y 45 años de edad. Se trata de la generación que en los años ochenta modifica la estructura del sistema de partidos en México (que tan estrecho les resultaba cuando niños); son la cresta de la ola de un cambio demográfico que produce en los años setenta los nuevos movimientos en la sociedad civil y constituyen, junto con las cohortes que le siguen, el grueso de los empadronados en la actualidad. Es la generación que va a crear a los actores políticos colectivos que satisfagan ese deseo de participación y de influencia en lo político. Normalmente los especialistas han atribuido a la generación del movimiento estudiantil de 1968 (que en 1968 tenían entre 18 y 25 años de edad) el papel central de los cambios políticos posteriores. Pero vistos a la luz de la encuesta de Segovia, los del 68 son apenas precursores y un fenómeno precipitante que opera sobre una realidad sociológica —la cohorte que les sigue, de 11 a 15 años de edad en aquel momento— que anunciaba ya un cambio profundo en la cultura política en México.

Pero eso no es todo: las encuestas políticas y de valores, que llegaron para quedarse, demuestran una y otra vez que México cuenta con un electorado mucho más inteligente de lo que suponían los integrantes de la clase política. Es un electorado que participa y trata de ejercer un voto razonado. En elecciones locales y nacionales divide el voto, votando en un sentido por los titulares del ejecutivo y en otro para los integrantes de los poderes legislativos, buscando darle realidad a la división y equilibrio de poderes que ofrece la constitución. Si bien hay un voto “duro” a favor de los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD), una buena parte del electorado espera hasta al final de las campañas para decidirse y aquilatar mejor las opciones que se le ofrecen. Se trata, en este caso, de los famosos indecisos, preocupación de última hora de los estrategas de las campañas. Es un electorado que sí busca el cambio pero en la estabilidad. La más reciente y completa encuesta sobre valores, publicada por la UNAM y titulada *Los mexicanos de los noventa*, pone de manifiesto que en la esfera política aún coexisten valores tradicionales con los modernos, pero aquéllos se concentran, como sería de esperarse, entre los ciudadanos mayores de 60 años de edad. En fin, que véase por donde se vea resulta evidente que en México se consolida una nueva cultura política que transita rápidamente del tipo subordinado a la participativa, para usar los mismos términos de Almond y Verba.

Sin embargo, esos cambios no parecen reflejarse del todo en las actuaciones de la clase política. Al momento de escribir estas líneas la campaña por la presidencia de la República del año 2000 entra en su fase final. Se esperaba una campaña de altura, de acuerdo a las nuevas reglas de juego de las cuales ya nadie puede quejarse que sean injustas o que favorezcan al “partido de Estado”. Sin embargo, parece no suceder así y es válido, incluso necesario, preguntarse por qué. Aparte del alto grado de fluidez entre los miembros de la clase política para cambiar de alineación partidista, llaman la atención las “estrategias” de los candidatos que en lugar de aclarar al electorado la forma en que piensan ejercer sus poderes constitucionales en caso de ser elegidos, han llevado a establecer un circo de tres pistas con recriminaciones y ataques a la persona. No quiero decir con ello que una campaña tenga que carecer de tales elementos, pero su abuso lleva a desperdiciar momentos importantes, como son los debates televisados y radiodifundidos, y supone un costo de oportunidad muy alto, sobre todo cuando lo que se disputa es un ya estrecho margen de votantes indecisos. La insistencia en lograr alianzas y coaliciones “para sacar al PRI de Los Pinos”, por ejemplo, pone de manifiesto la aspiración de muchos políticos de llevar a la realidad sus valores tradicionales, más que atender las aspiraciones de un electorado que se moderniza rápidamente. Suponen que un arreglo cupular implica necesariamente que será ciegamente seguido por fracciones importantes de un electorado que busca, como lo demuestran las encuestas, claridad y adaptación de los programas y la imagen de un liderazgo firme pero institucional.

Bibliografía

El presente ensayo se redactó con propósitos de difusión, razón por la cual no tiene el aparato erudito que exige un trabajo académico. Contiene ideas que se derivan de otros autores e, incluso, de fuentes primarias; resume información y análisis contenidos en dos trabajos previos del autor: *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, 49 pp. y “México, historia de una democracia difícil” en el libro en colaboración con José Varela Ortega, *Elecciones, alternancia y democracia. España - México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 195-303. En ellos se encuentran citados a pie de página las fuentes y los autores que sirven de andamiaje a este ensayo. Sin embargo, para el lector que desee ampliar sus horizontes sobre el tema aquí tratado, incluyo una bibliografía selectiva atendiendo, sobre todo, a su disponibilidad sea en librerías sea en bibliotecas de instituciones académicas. Salvo un caso, dejo fuera la vasta bibliografía reciente sobre la transición a la democracia que, en mi concepto, es más normativa que analítica.

Para el siglo XIX

- Annino, Antonio (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 479 pp.
- Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la revolución*, México, Editorial Contenido, 1992 (Edición facsimilar de la de 1920), 434 pp.
- Carmagnani, Marcelo, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994, 439 pp.
- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes, 1957, 199 pp. (Hay una edición posterior en Editorial Clío).
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993, 398 pp.
- Guerra, Francisco Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución* (dos tomos), México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 454 y 547 pp. respectivamente.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993, 224 pp.
- López Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Editorial Porrúa, 1975, 502 pp.
- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 447 pp.
- Perry, Laurens Ballard, *Juárez y Díaz: continuidad y ruptura en la política mexicana*, México, Era, 1996, 430 pp.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Editorial Porrúa, 1968, 246 pp.
- Rodriguez, Jaime O. (ed), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992.

- Rojas, Rafael, *La nueva sociabilidad política. Facciones parlamentarias, grupos de opinión y logias masónicas en los orígenes del Estado mexicano, 1821-1829*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo número 76, División de Estudios Políticos, 38 pp.
- Vázquez, Josefina Zoraida (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 187 pp.

Para el siglo XX

- Alba, Francisco y Gustavo Cabrera, *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, 1994, 405 pp.
- Argüelles, Antonio y Manuel Villa (coordinadores), *México: el voto por la democracia*, México, Miguel Angel Porrúa, 1994, 293 pp.
- Beltrán, Ulises y otros autores, *Los mexicanos de los noventa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, 207 pp.
- Cambio XXI. Fundación Mexicana. *Las transiciones a la democracia*, México, Miguel Angel Porrúa, 1993, 346 pp.
- Cockroft, James D., *Precursores intelectuales de la Revolución mexicana (1900-1913)*, México, Secretaría de Educación Pública-Siglo XXI Editores, 1985, 290 pp.
- González Compeán, Miguel y otros autores, *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 814 pp.
- González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, 270 pp.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, 167pp.
- Loeza, Soledad, *El Partido de Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 607 pp.
- Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986, 357 pp.
- Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 194 pp.
- Rojas, Rafael, *La oposición parlamentaria al régimen de Francisco I. Madero*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo No. 79. División de Estudios Políticos, 14 pp.
- Segovia, Rafael, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975, 164 pp.

Fuentes documentales

- Congreso Constituyente 1916-1917. *Diario de Debates*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1960, dos volúmenes.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*. México, Secretaria de Gobernación-Diario Oficial, México, 1973. 363 pp.

- Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985-1988, nueve volúmenes.
- Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, ocho volúmenes.
- Tamayo, Jorge L. (selección y notas), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*. Segunda edición. México, Editorial Libros de México S.A., 1972-1975. Quince volúmenes.
- Ulloa Berta y Joel Hernández (coordinadores), *Planes en la nación mexicana*. México, Senado de la República-LIII Legislatura, 1987. Once volúmenes.
- Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*. Estudio preliminar de Antonio Martínez Báez. México, El Colegio de México, 1956. 1421 pp.