

# LA OPOSICIÓN INVISIBLE. EL PARTIDO POPULAR Y LA PRIMERA PROPUESTA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO, 1949-1952

JOSÉ FERNANDO AYALA LÓPEZ



## RESUMEN

El presente artículo analiza la primera propuesta para la implementación de un sistema electoral de representación proporcional en México y sus principales repercusiones en la formulación de leyes electorales posteriores. Esta iniciativa fue presentada por el Partido Popular (PP) de Vicente Lombardo Toledano, en 1951, durante la XLI Legislatura (1949-1952). Este hecho se correlaciona con la emergencia de la oposición política en la Cámara de Diputados, ya que a la par de la propuesta del PP, el Partido Acción Nacional (PAN), el mismo año, propuso una iniciativa de reforma electoral. Ambas propuestas propiciaron un debate legislativo que identificaba la importancia de las elecciones como instrumentos de control político por parte del Estado y proponían su reformulación.

**Palabras clave:** elecciones, reformas electorales, procesos políticos, sistema electoral



José Fernando Ayala López · Instituto Universitario de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos  
Universidad de Alcalá de Henares  
Correo electrónico: famayala555@hotmail.com/fernando.ayala@uah.es  
*Tzintzun. Revista de Estudios Históricos* · Número 68 (julio - diciembre 2018)  
ISSN: 1870-719X · ISSN-e: 2007-963X

## THE INVISIBLE OPPOSITION THE «PARTIDO POPULAR» AND THE FIRST PROPORTIONAL REPRESENTATION PROPOSAL IN MEXICO, 1949

### Abstract

This article analyzes the first proposal for implementing an electoral system of proportional representation in Mexico and its major impact on the formulation of subsequent electoral laws. This initiative was presented by the Partido Popular (pp) of Vicente Lombardo Toledano, in 1951, during the xli Legislature (1949-1952). This correlates with the emergence of political opposition in the Congress, as the pair pp proposal, the Partido Acción Nacional (pan), the same year, proposed an initiative of electoral reform. Both proposals led to a legislative debate that identified the importance of elections as instruments of political control by the State and proposed reformulation.

**Key words:** elections, electoral reforms, political processes, electoral system

## L'OPPOSITION INVISIBLE LE «PARTIDO POPULAR» ET LA PREMIÈRE PROPOSITION DE REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE AU MEXIQUE, 1949-1952

### Résumé

Cet article analyse la première proposition de la mise en œuvre d'un système électoral de représentation proportionnelle au Mexique et de son impact majeur sur la formulation des lois électorales ultérieures. Cette initiative a été présentée par le Partido Popular (pp) de Vicente Lombardo Toledano, en 1951, au cours de la législature xli (1949-1952). Cela correspond à l'émergence d'une opposition politique au Congrès, que la proposition paire de pp, le Partido Acción Nacional (pan), la même année, a proposé une initiative de la réforme électorale. Les deux propositions ont conduit à un débat législatif qui a identifié l'importance des élections comme des instruments de contrôle politique par l'Etat et proposé une reformulation.

**Mots clé :** élections, réformes électorales, processus politiques, système électoral

## INTRODUCCIÓN



En la actualidad, para la elección de la Cámara Baja del Congreso de la Unión,<sup>1</sup> el sistema electoral mexicano comprende un método de representación proporcional con preponderante mayoritario, es decir, es un sistema mixto de representación política en el cual intervienen dos lógicas: la mayoritaria y la proporcional. La mayoritaria, la elección de representantes por circunscripción electoral de mayoría, o lo que es lo mismo, un distrito electoral uninominal igual a un diputado, es el sistema por el cual la elección recae en el candidato más votado; en donde los ganadores ganan todo y los derrotados no ganan nada. Esta suerte de *descompensación* en la que los votos por el o los candidatos perdedores se desechan, se subsana parcialmente con la representación proporcional a través de la elección de doscientos curules en circunscripciones plurinominales, estos curules son asignados conforme al porcentaje de votación obtenido por cada partido en cinco circunscripciones plurinominales, cada una de las cuales otorga cuarenta diputados, la elección es hecha a través de listas cerradas y bloqueadas que cada partido presenta a la autoridad electoral antes de la elección y el número de diputados de representación proporcional es asignado conforme al porcentaje total de votos obtenidos por cada agrupación política en dicha circunscripción. Esta parte del sistema electoral mexicano se define,

<sup>1</sup> Nos referimos solo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, porque en esta cámara fue donde los métodos de la representación proporcional fueron implementados por primera vez, posteriormente fueron extendidos hacia el Senado, las legislaturas locales y los municipios aunque con fórmulas de integración distintas en cada caso.

en consecuencia, como de *representación proporcional con preponderante mayoritario*, porque de los 500 diputados que conforman la cámara, 300 son seleccionados por el criterio de mayoría y 200 por el de representación proporcional, de ahí la preponderancia de uno de los criterios.

Este sistema fue implementado en México por primera vez a través de la reforma política llevada a cabo por el gobierno de José López Portillo (1976-1982).<sup>2</sup> La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPE), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 30 de diciembre de 1977,<sup>3</sup> fue la normativa secundaria con la cual se reguló e implementó dicho sistema. El sistema electoral puesto en marcha por esta ley sigue siendo, con algunas variaciones, el mismo hasta nuestros días.

El objetivo principal de este trabajo consiste en hacer notar que antes de que el entonces secretario de gobernación, Federico Reyes Heróles, en abril de 1977, anunciara que el presidente López Portillo tenía una histórica propuesta de reforma política en su famoso discurso en Chilpancingo, el Partido Popular (PP),<sup>4</sup> en 1951, ya había esbozado y había llevado al

<sup>2</sup> Resultan relevantes a este respecto las palabras de José López Portillo en su primer informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1977, donde argumenta acerca del avance y modernización del país como “[...] un proceso dialéctico de transformación. Convencidos plenamente de que la promoción de los cambios presentes condicionarán nuestro futuro inmediato, emprendimos con máximo interés y afán, el Programa de Reforma Política que conlleva acelerar el desarrollo de nuestro pueblo. [...] Hemos afirmado, repetidamente, que para legitimar la lucha de los contrarios es preciso instituirlos. Con este propósito queremos desplegar el juego de posibilidades y de opciones al pueblo de México, para que dentro de la estructura democrática que estamos empeñados en mantener, pueda ejercer libremente su albedrío”. El Ejecutivo anunciaba formalmente en qué consistiría y hacia dónde iría encaminada la reforma, en este sentido, resulta importante reevaluar el sexenio lopezportillista, con miras a un estudio posterior, ya que recientemente se ha desatado una discusión académica acerca de la autoría de tal cambio institucional entre quienes defienden que fue Federico Reyes Heróles el artífice principal y los que argumentan la poca participación de este último en la construcción de aquel ordenamiento, adjudicándole mayor notoriedad al papel jugado por el presidente y por su director de asuntos jurídicos, Carlos Vargas Galindo. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, I Legislatura, año II, tomo II, núm. 3, México, D.F., jueves 1 de septiembre de 1977.

<sup>3</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCXLV, núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 2.

<sup>4</sup> El Partido Popular fue fundado por Vicente Lombardo Toledano el 20 de junio de 1948, en 1960 cambia su denominación por Partido Popular Socialista. En sus primeros años de vida respondió a la idea de “izquierda” que tenía el propio Lombardo (con marcadas simpatías por el marxismo-leninismo). Es considerado, durante la etapa autoritaria del sistema político mexicano, como un partido de “oposición fiel”, satélite del PRI, pues varios de sus integrantes más destacados, como el propio Lombardo, habían pertenecido o compartido simpatías con este último, otra muestra de dicha afirmación radica en que durante las elecciones presidenciales de 1958, 1970 y 1982 postuló como candidatos a los mismos que provenían del oficialismo: Adolfo López Mateos, Luis Echeverría Álvarez y Miguel de la Madrid Hurtado, respectivamente. En 1988, fue uno de los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial, del cual se distancia luego de que el ingeniero fundara el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989. Perdió su registro de forma definitiva en 1997.

pleno de la discusión en la Cámara de Diputados una propuesta para la implementación de la representación proporcional.<sup>5</sup> Esto con miras a contribuir en la construcción de un relato que incluya el papel jugado por la oposición en la evolución del sistema político-electoral mexicano poniendo de relieve un aspecto poco estudiado de la esfera pública como lo fue la actividad legislativa y parlamentaria, en una época en que se terminaba de moldear el sistema de predominio de un partido político sobre la vida nacional.

Dicha iniciativa del PP, como muchas otras provenientes de la oposición entre los decenios de 1940 y 1980,<sup>6</sup> fue desechada debido a la preeminencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la conformación del Poder Legislativo y a que la propuesta no se ajustaba al proyecto de reformas que este instituto estaba promoviendo al inicio de la década de los cincuenta; lo importante es resaltar que algunas de estas propuestas, según los ritmos políticos de la época, fueron retomadas por el oficialismo.

Para cumplir con dicho objetivo analizaremos, desde un enfoque que abrevia de la historia de las instituciones políticas y de la historia del presente entendida como una relación de hechos que comportan al mismo tiempo la historia vivida y su proceso de escritura, la actividad legislativa en materia electoral posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 y anterior a la LFOPPE de 1977, para posteriormente analizar con mayor detenimiento las principales propuestas de la iniciativa presentada por el PP en 1951, así como su posterior dictaminación final

<sup>5</sup> Después de la promulgada la Constitución de 1917, esta fue la primera vez que una iniciativa legislativa propuso la implementación de mecanismos de representación proporcional. En el siglo XIX, Mariano Otero, en su famoso *Voto particular* del 26 de agosto de 1842, había planteado la creación de un cuarto poder, el Poder Electoral, del cual se desprendía la idea de la necesidad de la representación de las minorías: “nuestro deseo de asegurar en el poder electoral, origen y fuente de todos los otros poderes, la más amplia libertad combinada con la conservación inalterable del orden, así como nuestros conatos para organizar su ejercicio, bajo el único sistema con que en nuestro concepto se consigue que *todos los intereses y todas las opiniones sean representados en la misma proporción* en que existe en la sociedad, los verá el Congreso consignados en el repetido título.” [Las cursivas son mías]

<sup>6</sup> Como una muestra representativa del trabajo legislativo de la oposición en la Cámara de Diputados se puede mencionar que la primera bancada del Partido Acción Nacional (PAN) en dicha cámara, apenas compuesta por cuatro diputados, durante la XL Legislatura (1946-1949), propuso alrededor de 80 iniciativas en materia de educación, sistema electoral, organización democrática, reforma agraria, etcétera. Al respecto véase, KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996*, México, Tusquets, 1997, p. 74.

en el Congreso con el fin de reconocer el sistema de representación proporcional propuesto 26 años antes de que la reforma político-electoral lopezportillista lo implementara por primera vez.<sup>7</sup>

#### **LA EMERGENCIA DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES EN MATERIA ELECTORAL ANTES DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1977**

El presidente Miguel Alemán (1946-1952), emprendió una política de apertura económica y un ambicioso programa de industrialización. En política internacional, en continuación con la administración anterior, Alemán estrechó vínculos con los Estados Unidos pues como había quedado claro en la “Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz”, realizada en febrero de 1945 en el castillo de Chapultepec, México se comprometía a defender los ideales del “mundo libre”, proyectando la imagen de un país moderno comprometido con la democracia y el desarrollo.<sup>8</sup>

En los años que van de 1946 a 1958, México experimentó un profundo despegue económico y un cambio social y cultural. Esta fue la época en que la sociedad mexicana comienza a transformarse y se inicia el tránsito de país eminentemente rural a principalmente urbano. Se da un acelerado proceso de crecimiento y expansión de la clase media que va aparejado de una ampliación significativa de la infraestructura y programas educativos en todos los niveles, de la ampliación de los servicios sociales y de una transición demográfica sin precedentes en la historia del país, todo esto a la sombra de las relaciones con la superpotencia emanada de la Segunda Guerra Mundial y lo que ello conllevaba: los intercambios comerciales y las presiones políticas, así como las consecuencias de la guerra fría y de la lucha contra el comunismo. Como dice Loaeza, este es el inicio de la “época de oro del Estado” que se posicionó como el protagonista de la transformación del país;<sup>9</sup> época en que el comunismo se instaló como nuevo enemigo del Estado en remplazo de la añaja ultraderecha católica, contexto que generó

<sup>7</sup> Una descripción detallada de la reforma político-electoral de 1977 se encuentra en PATIÑO CAMARENA, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM-DGP, 1980.

<sup>8</sup> LOAEZA, Soledad, “La modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968”, en *Nueva Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 653.

<sup>9</sup> LOAEZA, “Modernización autoritaria”, p. 655.

múltiples conflictos entre trabajadores y sindicatos;<sup>10</sup> y en donde surge una oposición pequeña pero bien organizada con presencia en el Congreso.

En el ámbito electoral, la etapa moderna de México en ese rubro comenzó con la Constitución de 1917, se materializó en la legislación secundaria con la Ley Electoral de 1918 y se consolidó con la Ley Electoral Federal (LEF) de 1946.<sup>11</sup> Bajo este contexto, el cauce usual que los estudios en esta materia han tenido consiste en, por una parte, establecer un corte entre la moderna legislación y aquella heredada del siglo XIX, la cual fue extirpada con la federalización sancionada en la LEF de 1946 y, por la otra, al aceptar esta segmentación temporal, dichos estudios se han enfocado en atender a la coyuntura que significó la implementación de la representación proporcional dentro del sistema político-electoral contenido en la LFOPPE de 1977.<sup>12</sup> Sin embargo, antes de que José López Portillo expidiera su famosa ley electoral y con ello iniciara el llamado “periodo de reformas” en 1977,<sup>13</sup>

<sup>10</sup> LOAEZA, “Modernización autoritaria”, p. 662.

<sup>11</sup> Esta ley es un parteaguas en la historia política del país, pues por un lado cambió la estructura de control electoral que había sido, desde la Constitución de Cádiz, una atribución de los municipios hacia un modelo federalizado de control electoral, en donde se crea una institución *ad hoc* para la realización de todas las tareas concernientes a las elecciones y se les quita la capacidad a los municipios de ser los encargados de la preparación y observancia de los procesos comiciales; por otro lado, esta ley y las instituciones creadas por ella, le sirvieron al PRI para consolidar su supremacía electoral en todos los niveles y generar una estructura político-electoral que le permitió permanecer en el poder hasta el año 2000.

<sup>12</sup> Véase MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLX, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995; MEDINA PEÑA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978; VALENZUELA, Arturo, FRANCISCO GONZÁLEZ AYERDI, FRANCISCO VALDÉS UGALDE, JOHN BAILEY y JORGE BUENDÍA LAREDO, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003; RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y Carlos SRVENT, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005; ALCÁNTARA SÁEZ Manuel, Ernesto HERNÁNDEZ NORZAGARAY (compiladores), *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca (Colección “Biblioteca de América”, núm. 43), 2009; PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, et. al., (compiladores), *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Senado de la República LX Legislatura, UNAM-FCPys, Miguel Ángel Porrúa, 2009; VIVERO ÁVILA, Igor (coordinador), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Administración Pública-Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010; WOLDENBERG, José, PEDRO SALAZAR y RICARDO BECERRA, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011; CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y Adrián Joaquín MIRANDA CAMARENA (compiladores), *Derecho electoral comparado*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2012.

<sup>13</sup> Que además se puede interpretar como una moneda de cambio entre la oposición que se radicalizaba (la guerrilla) y un gobierno, quien debía mostrar más canales de apertura política luego de desastres político-sociales como los ocurridos en 1968 y 1971 (nos referimos al movimiento estudiantil pro derechos democráticos que culminó, trágicamente, con la matanza del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas en

existieron lineamientos en materia electoral a los que desde nuestro punto de vista no se les ha brindado la atención suficiente. Esto quizás se deba a que dichas leyes o propuestas de nuevas iniciativas legales, fueron calificadas de irrelevantes, porque nunca fueron aprobadas, o bien porque no modificaban de fondo la legislación.

El reformismo electoral se funda con la propia ley de 1946 —que en su tiempo fue considerada *la ley de leyes*—, pues a tan solo cinco años de su promulgación se aprobó una nueva normativa que la derogó, el 4 de diciembre de 1951. Este pequeño hecho, irrelevante para la historiografía de la transición mexicana, podría indicar que existieron, ya desde el comienzo de la década de los cincuenta, ciertos intentos de concertación en materia electoral entre la propia élite gobernante, es decir, entre las diversas corporaciones que conformaban el PRI y la oposición que comenzaba a dar sus primeros pasos en el terreno de la construcción de las leyes.<sup>14</sup> En el fondo del asunto estaba una cuestión que Ávila Camacho presentó como muy innovadora dentro de su reforma, y que de verdad lo fue, pero que afectó los intereses del sector obrero, el más poderoso, políticamente hablando, al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) pues sus candidatos resultaban *mayoriteados* por un sector campesino con mucho menos poder político pero mucho más numeroso. La LEF de 1946 estableció que

Tlatelolco, Ciudad de México. Este acto autoritario potenció, según Lucio Rangel, la radicalización de ciertos grupos de la izquierda mexicana —quienes interpretaron el episodio como la cancelación de la vía pacífica por parte del Estado para generar un cambio político—, algunos de los cuales optaron por la clandestinidad y la lucha armada. Esta situación se acrecentó luego de una nueva matanza de estudiantes perpetrada por un grupo paramilitar —Los Halcones— auspiciado por la entonces Dirección Federal de Seguridad (DFS), el 10 de junio de 1971. Las estrategias del Estado mexicano para su seguridad interna y de combate a los grupos guerrilleros que proliferaron en México luego de estos eventos son conocidas como “guerra sucia”, la cual se extendió durante toda la década de los setenta del siglo pasado). Véase RANGEL HERNÁNDEZ, Lucio, *El virus rojo. La guerrilla en México. El caso de la Liga Comunista 23 de septiembre, 1973-1981*, Morelia, Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo-Sindicato de Profesores de la Universidad Michoacana, 2013, pp. 424-427.

<sup>14</sup> Sobre esta discusión véase, MOLINAR, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991; LOAEZA, Soledad y Jean-François PRUD'HOMME (coordinadores), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010; LOAEZA, Soledad, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 63, no. 1, julio-septiembre 2013, pp. 251-358; ALONSO, Jorge y Sergio SÁNCHEZ DÍAZ (coordinadores), *Democracia emergente y partidos políticos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1990; LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999; BOLÍVAR MEZA, Rosendo, *Reforma del Estado, alternancia política y transición a la democracia en México*, México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Obrera de México “Vicente Lombardo Toledano”, 2013.



los partidos políticos debían implementar elecciones primarias para elegir a sus candidatos a puestos de elección popular. De 1946 a 1951, entre los partidos con registro en ese entonces, solo el PRI implementó las primarias internas, aunque por breve tiempo como se puede inferir, porque la situación generó faccionalismo y hubo que mantener la convivencia entre los sectores; tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como el Partido Fuerza Popular (sinarquista) continuaron seleccionando a sus candidatos a través de procedimientos de elección indirecta, así que, cuando este elemento de la legislación cambió en 1951, tampoco les importó demasiado.<sup>15</sup>

Las principales características y diferencias entre las leyes electorales de 1946 y 1951, se muestran en el siguiente cuadro:

Leyes Electorales de 1946 y 1951 (Características y diferencias)		
Atribución	1946	1951
Tipo de administración electoral	Administración electoral federalizada	Se mantiene
	Se despoja a los municipios de su poder para intervenir en las elecciones federales y locales para depositarlo en una institución creada para tal efecto	Se mantiene
Jurisdicción	Exclusión de la SCJN del proceso electoral (a menos que el ejecutivo lo estime necesario)	Se mantiene

<sup>15</sup> MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 164.

Institución electoral (subdivisiones)	<p>Se crea la <b>Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE)</b> integrada por:</p> <p>2 miembros del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación y otro integrante del gabinete</p> <p>2 miembros del Poder Legislativo: un senador y un diputado</p> <p>2 miembros provenientes de los partidos políticos nacionales</p>	<p>Se sustituye la CFVE por la <b>Comisión Federal Electoral (CFE)</b> integrada por:</p> <p>1 miembro del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación</p> <p>2 miembros del Poder Legislativo: un senador y un diputado</p> <p>3 miembros provenientes de los partidos políticos nacionales</p>
	— — —	<p>El método de cómputo de los votos en elecciones federales se modifica para centralizar aún más la función electoral al restarles atribuciones en esta materia a los comités distritales y conferírsela a las comisiones locales.</p>
	Comisiones locales electorales y comités electorales distritales	Comisiones locales electorales, comités electorales distritales, mesa directiva de las casillas
División territorial en distritos y formación del padrón electoral	Consejo del Padrón Electoral (CPE), órgano técnico dependiente de la CFVE	Se crea el Registro Nacional de Electores (RNE)

Partidos políticos	Registro de los partidos políticos ante la Secretaría de Gobernación	Se mantiene
	Elecciones primarias para la selección de candidatos a puestos de elección popular	Se elimina
	— — —	Se dota a la CFE de mayores atribuciones en cuanto al registro de nuevos partidos políticos y para la entrega de constancias de mayoría
	No menos de 30 000 asociados a nivel nacional	No menos de 75 000 asociados a nivel nacional (en sus adecuaciones de 1954)
	No menos de 1 000 asociados en las dos terceras partes de las entidades federativas	No menos de 2 500 asociados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas (en sus adecuaciones de 1954)
	Consignar en su acta constitutiva la prohibición de subordinarse a una organización internacional	Se mantiene
	— — —	Mantener un Comité Directivo en cada una de las entidades federativas
	Podrán formar confederaciones y coligarse para una elección	Se mantiene
	No se permiten los candidatos independientes	Se mantiene
Derechos políticos	— — —	En sus reformas de 1954, adicionó las disposiciones del Decreto Presidencial del 17 de octubre de 1953 que le otorgó a la población femenina el derecho de voto activo y pasivo en elecciones federales.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los documentos originales publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de las Leyes Electorales Federales de 1946 y 1951.

Como trataremos de evidenciar más adelante, la reforma electoral de 1951 no solo fue resultado del malestar que habían causado las primarias al interior del PRI. Principalmente fue resultado de arreglos institucionales debido a la incipiente pero irremediable emergencia de la oposición —tanto de izquierda como de derecha— en la Cámara de Diputados durante la XLI Legislatura (1949-1952). El logro, pírrico aunque significativo, más grande de esta oposición fue la ampliación a tres comisionados, en lugar de dos, que los partidos políticos tenían ante la Comisión Federal Electoral (CFE), pues con ello disminuyó la sobrerrepresentación con que contaba el poder Ejecutivo, y por lo tanto el PRI, al reducirse de dos a uno los integrantes de este ante el anterior órgano de administración electoral.<sup>16</sup> El cambio en la denominación de la institución electoral federal fue otra modificación significativa, pues la Ley de 1951 estableció que la administración electoral era una obligación y responsabilidad ya no solo de los poderes de la federación (del Estado) sino además de los partidos políticos y de los ciudadanos. De tal suerte que el calificativo “Vigilancia” no fue ya adecuado para denominar una función estadual en la cual la comisión no solo vigilaba, sino que organizaba las elecciones e integraba como coadyuvantes en esta labor tanto a los ciudadanos como a los partidos políticos.

A la ley publicada en 1951 le sobrevienen diversas adecuaciones en 1954, 1963<sup>17</sup> y 1970. En 1973, durante la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), como preámbulo de la reforma política de 1977, se promulga una nueva Ley Federal Electoral (LFE) que deroga la ley que había estado vigente hasta entonces, la de 1951. Con esta reforma Echeverría modificó el primer sistema de representación de las minorías, que para ese entonces llevaba diez años funcionando y había tenido relativo éxito, ampliando el número de “diputados de partido” de 20 a 25, reduciendo el porcentaje por el cual los partidos obtendrían el primer diputado de 2.5% a 1.5% del total de la votación. Reforma que comportó una nueva apertura

<sup>16</sup> Como se aprecia en el cuadro, la Comisión Federal de Vigilancia Electora (CFVE) fue sustituida por la Comisión Federal Electoral (CFE) por lo establecido en la Ley Electoral Federal de 1951, esta última institución estuvo vigente hasta 1990 en que es sustituida por el Instituto Federal Electoral (IFE).

<sup>17</sup> Esta reforma fue la que introdujo en la Cámara de Diputados a los llamados “diputados de partido”, procedimiento mediante el cual, dependiendo del porcentaje total obtenido por un partido político en una elección federal, le eran asignados cierto número de escaños. Esto es, por cada punto porcentual excedente del porcentaje mínimo les era asignado otro diputado hasta llegar a un número máximo determinado.

política que fue acompañada en 1976 de una ley de amnistía (18 de mayo) para los procesados luego del movimiento estudiantil de 1968.

Como se puede apreciar arriba, la Ley Electoral Federal de 1951 estuvo en vigor hasta 1973. Veintidós años de vigencia durante los cuales se realizaron siete procesos electorales federales en: 1952, 1955, 1958, 1961, 1964, 1967 y 1970. Su trascendencia y longevidad reside en el hecho de que cuatro presidentes de la república fueron electos bajo los designios de esta ley: Adolfo Ruiz Cortines (1952) con 2 713 745 votos y el 74.32% de la votación total; Adolfo López Mateos (1958) con 6 769 754 votos que representaron el 90.46% del total de votos; Gustavo Díaz Ordaz (1964) con 8 368 446 votos y el 88.81% de la votación; y Luis Echeverría Álvarez (1970) que obtuvo 11 904 368 votos para un 84.79% de la votación total efectiva, algo que no había pasado con alguna otra ley electoral previa.<sup>18</sup> En estricto sentido, esa ley sirvió para legitimar los altos porcentajes de votación obtenidos por los candidatos priistas a la presidencia.

Con este telón de fondo, parecería fútil resaltar que antes de la publicación oficial de la dicha ley y en el propio año de 1951 —emanados de las bancadas del PP y del Partido Acción Nacional (PAN)—,<sup>19</sup> existieron otros dos proyectos de reformas a la ley electoral que se discutieron en el Congreso además de la iniciativa de reforma de la oficialidad, no lo es, si entendemos que las propuestas de la oposición sentaron un precedente con resonancias posteriores para el avance democrático del país; en adelante nos ocuparemos de una de ellas.

A finales de septiembre de 1951 se presentó en la Cámara Baja del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la ley electoral vigente —de 1946—, la cual fue abanderada por el diputado del PP Ignacio Pesqueira.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Fuente INE: <https://goo.gl/Bfz7rk>

<sup>19</sup> Fue fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín; es un partido que, según sus estatutos fundacionales, enaltece los ideales del humanismo y la democracia cristiana. Al respecto de su surgimiento y evolución véase, LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>20</sup> Hijo del general Ignacio Pesqueira García (1820-1886, quien fuera cuatro veces gobernador de Sonora), fue electo diputado a la XLI Legislatura (1949-1952) por el Partido Popular de Lombardo Toledano en el segundo distrito electoral de Sonora en 1949. BOLÍVAR MEZA, Rosendo, “La Mesa Redonda de los Marxistas Mexicanos: el Partido Popular y el Partido Popular Socialista”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, vol. xvi, México, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 208.

En ella se proponía la implementación de mecanismos de representación proporcional en la elección de la Cámara de Diputados, a la letra, el dicho diputado expuso: “que para la elección de diputados federales se adopte el sistema de representación proporcional”,<sup>21</sup> alegando que “la adopción del sistema de representación proporcional no implica la necesidad de reformar nuestra ley suprema, porque su artículo 54 establece que la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.<sup>22</sup> El argumento más fuerte que plantearon los pepistas se basaba en que en un sistema pluripartidista el sistema electoral de mayorías relativas no garantizaba la efectiva representación que la Constitución sancionaba, además la propuesta del PP hacía una denuncia del retraso político de las leyes mexicanas al estar prohibido el voto femenino, estos dos supuestos, para el caso de las elecciones federales, ocasionaban —según Pesqueira— que más de la mitad de los votos quedaran sin representación en el Congreso.

En su turno en la tribuna, el diputado del Popular argumentó que el sistema electoral creado en 1946 estableció un sistema de mayorías relativas, ni siquiera absolutas, “cuya relatividad se acentúa dentro del sistema pluripartidista”, que además era víctima de la “mutilación” al no ser reconocido el voto femenino lo cual, en un supuesto extremo, provocó que “quedara sin representación el cuarenta y nueve por ciento” de la ciudadanía que, aunado al abstencionismo —suponía el diputado— sumaban el “sesenta y seis por ciento” de posibles votos sin representación, lo cual era “gravemente lesivo de la forma de república que la voluntad del pueblo mexicano ha querido construir”.<sup>23</sup>

Esta era la primera propuesta de reforma electoral emanada de la izquierda mexicana no integrada en el PRI de aquella época, más adelante regresaremos a ella con mayor detalle. Ampliando el contexto en que fue presentada la iniciativa del PP, es importante mencionar que a la par de esa propuesta, como ya mencionamos, durante la XLI Legislatura, existieron dos proyectos más que pretendían reformar la legislación electoral, vale decir que la propuesta que presentó el Partido Acción Nacional representaba

<sup>21</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

<sup>22</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

<sup>23</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

un cambio radical respecto de la ley electoral en vigencia, mientras que la propuesta oficial, que fue la que finalmente fue aprobada y de la cual se observan sus principales características en el cuadro anterior, resultó en un perfeccionamiento en cuanto a los aparatos de centralización de la función electoral federal que habían sido implementados por su predecesora de 1946.

Así pues, en la XLI Legislatura rondaron tres proyectos distintos de legislación electoral, uno propuesto desde la derecha abanderado por el PAN, otro desde la izquierda representado por el PP y otro desde el propio Ejecutivo Federal apoyado por el PRI. Como lo relata el propio diputado Ignacio Pesqueira en la exposición de motivos de su iniciativa:

[...] conviene tomar en cuenta que hay ahora en la Honorable Cámara de Diputados, pendientes de estudio, algunos proyectos de reformas a la Ley Electoral en vigor, los cuales resultan inadmisibles porque, o plantean su transformación a fondo, de un tajo, como si nuestra realidad fuera susceptible [*sic*] de cambios bruscos y radicales, o pretenden acen-  
tuar la intervención del Poder Ejecutivo, o de su instrumento de acción política [el PRI], en la preparación y en el desarrollo de los comicios.<sup>24</sup>

La bancada del Partido Popular reconoció de esta forma que su iniciativa no implicaba, para el régimen electoral vigente, un cambio radical, sino que se limitaba a introducir mecanismos para implementar un procedimiento de representación proporcional que conviviera palmo a palmo con el sistema de mayorías; que funcionara como una especie de instrumento corrector de la subrepresentación que generaba el método en vigencia pero que no implicaba la complejidad de un sistema mixto. Una adición que, sin embargo, tampoco supondría una adecuación menor. Siguiendo con los planteamientos de Pesqueira, este reconocía en la propuesta del PAN un cambio radical, evidentemente conoció el proyecto y supo que era una ley completamente disímil que incluso mostraba una configuración discursiva muy diferente de la redacción usual de las leyes; un proyecto que por provenir de la derecha les resultó inadmisibile tanto a pepistas como a priistas.

<sup>24</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

Recordemos que las posturas de izquierda, en este caso, las del PP, siempre estuvieron más en consonancia con las propuestas del oficialismo; el propio Vicente Lombardo Toledano, fundador del PP, como líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) había sido un colaborador cercano —aunque crítico— de las administraciones priistas sobre todo durante la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940).<sup>25</sup>

Como bien lo reconocía Pesqueira, el proyecto del PAN fue ambicioso, ya que planteó un cambio radical en cuanto a la legislación electoral, pues primero propuso la creación de un “registro ciudadano” de carácter permanente; segundo, sancionaba nuevas instituciones en la observancia electoral, en la procuración de justicia electoral y planteó que se estableciera un “servicio profesional electoral”; por último, propugnó para que la calificación de las elecciones de diputados y presidente de la república las realizara un tribunal jurisdiccional y no la propia Cámara Baja.<sup>26</sup>

Todas estas disposiciones —que hoy día parecen razonables y que en esa época estaban en consonancia con lo que pasaba en el mundo occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial<sup>27</sup> y de la normalización de las relaciones diplomáticas de nuestro país con el mundo luego del prolongado proceso revolucionario—,<sup>28</sup> para el centro y la izquierda mexicana resultaron escandalosas, no porque no concordaran, al menos en el discurso con ellas, sino porque las estimaban inapropiadas para la realidad y para el proyecto de país que tenían en mente. Evidentemente, la propuesta de Acción Nacional buscaba eliminar toda influencia del gobierno y del partido de Estado en la administración electoral. La oposición en el Congreso, por insignificante, pudo permitirse proponer casi cualquier cosa, pues su mínima representación no era suficiente para que fuesen aprobadas sus iniciativas. No

<sup>25</sup> Véase, BOLÍVAR MEZA, “La Mesa Redonda de los Marxistas Mexicanos”, pp. 193-194; GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP, Siglo XXI (Colección Cien de México), 1986, p. 407; LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, pp. 337-339; AZIZ NASSIF, Alberto, *El Estado mexicano y la CTM*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)- Ediciones de la Casa Chata, pp. 78-80.

<sup>26</sup> Véase *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XL Legislatura, tomo I, núm. 28. Sesión efectuada el día 07 de diciembre de 1948.

<sup>27</sup> Véase, PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 134; HOBBSBAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica, 2000, pp. 60-61, 142, 147 y 260-289.

<sup>28</sup> Véase, SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, “La construcción de un nuevo discurso exterior”, en *Historia del presente*, núm. 22, II época, Madrid, Eneida, 2013, pp. 25-40.



obstante, sus propuestas, le valían en el entendido de que por lo menos fueran leídas en el Congreso y conocidas por todos los legisladores. Esto, en un proceso de acuerdo mutuo con las otras partes, derivó en que muchos puntos de dichas propuestas fueron agregándose paulatinamente a las del oficialismo, a manera de pequeñas concesiones que el régimen comenzó a otorgar a estos partidos. La famosa “concertación”<sup>29</sup> que en los setenta y ochenta tendrá un papel mucho más visible en la labor legislativa, se venía gestando ya desde estos años, a través de estas estrategias de “presión” de los partidos de oposición.

Al comparar las distintas normativas electorales y el funcionamiento de las instituciones que sancionaban, resulta evidente que algunos aspectos de estas dos propuestas hechas en 1951 por el PP y el PAN, son retomadas años después en el contexto de la reforma política de 1977, pues en la LFOPPE se introduce, para las elecciones federales de diputados, el sistema mixto de representación proporcional con preponderante mayoritario y se lleva a cabo una redistribución —tomando como base los 196 distritos preexistentes a esta fecha— estableciéndose así 300 distritos electorales<sup>30</sup> fijos y 5 circunscripciones plurinominales. En estas últimas, cada circunscripción repartía 20 escaños, quedando la Cámara Baja conformada por 400 diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.<sup>31</sup> Adicionalmente a lo anterior, se instauró un órgano, con carácter permanente, encargado de la elaboración del padrón electoral y un tribunal electoral con jurisdicción, figuras propuestas por el PAN dentro de su iniciativa del 51. Es decir, *grosso modo*, se recogieron en esta normativa de 1977, algunos de los aspectos fundamentales de las propuestas que tanto el PP como el PAN habían hecho más de dos décadas atrás.

<sup>29</sup> Es un término acuñado durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. A grandes rasgos hace referencia al reconocimiento, por parte del gobierno, de triunfos electorales de la oposición —especialmente del PAN— a cambio de cierto respaldo hacia este. Fue una estrategia de legitimación de la administración salinista después de haber llegado al poder a través de un proceso electoral fraudulento.

<sup>30</sup> Una de las particularidades del sistema electoral mexicano es lo referente a su terminología, pues en nuestro México “distrito electoral” es sinónimo de circunscripción uninominal, un término, este último, mucho más moderno y preciso. Después de las reformas de López Portillo quedaron establecidas 300 circunscripciones uninominales y 5 plurinominales.

<sup>31</sup> Las primeras elecciones legislativas sancionadas bajo la LFOPPE le dieron 296 diputados de mayoría relativa al PRI por solo cuatro del PAN. De los 100 escaños asignados por representación proporcional, 39 fueron para el PAN y los restantes 61 fueron repartidos entre el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Fuente: INE.

## LA PRIMERA PROPUESTA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ELECTORAL DEL PP, 1951

Como es usual en el proceso legislativo, luego de llevar a la tribuna una iniciativa de ley para su discusión esta debe venir acompañada de un discurso en donde se expresen ordenada y claramente los motivos que la sustentan. En dicha exposición de motivos, la propuesta de reforma electoral del PP partió de supuestos democráticos de matriz centro-izquierda y al igual que otros proyectos de reforma de la oposición, esta alocución comenzó llevando a cabo una crítica de lo que estipulaba la ley que pretendía reformar, en este caso de la LEF de 1946.

Se reconoció, debido a las simpatías ideológicas con el ala izquierdista del PRI, que la LEF había iniciado un sistema político-electoral de pluripartidismo que, sin embargo, era perfectible pues a su consideración este no había “recogido con la amplitud indispensable [...] en la práctica [...] la completa representación política del pueblo mexicano.” Se nota en esta expresión el reconocimiento al régimen pero también la formulación de una crítica que le dio voz y cause a un legítimo malestar respecto de las elecciones y el sistema electoral.

La iniciativa de reforma se fundamentó en cuatro ejes político-ideológicos que proponían: 1) que sobre bases de igualdad absoluta, todos los partidos políticos legalmente registrados tuvieran injerencia plena en la preparación, organización y vigilancia de la función electoral; 2) que para la elección de diputados federales se adoptase el sistema de la representación proporcional, por ser el que mejor respondía a una vida auténticamente democrática; 3) que para garantizar la limpieza del sufragio, se hiciera el cómputo de los votos emitidos, en condiciones tales de imparcialidad, dentro de la vigilancia del poder público y con el auxilio de una publicidad plena, para que resultase difícil su adulteración, y; 4) que, sobre la base del último censo de población, se revisaran las divisiones territoriales para integrar los llamados distritos electorales, lo que ofrecería una inmejorable oportunidad para insistir en la adopción del sistema de representación proporcional, por lo menos para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

El proyecto, según consta en el Diario de los Debates correspondiente, fue leído el 25 de septiembre de 1951. Se estructuró en 153 artículos, distribuidos en XII capítulos, es decir, reproducía la estructura capitular de la Ley de 1946 y le añadía 17 artículos más, en los cuales básicamente se especificaban los mecanismos a través de los cuales sería instaurado el sistema de representación proporcional.

Como se puede extraer de la lectura de la propuesta del PP, esta adoleció de varias fallas teórico/técnicas desde su concepción. La principal de ellas fue confundir sistema político con sistema electoral, pues en términos teóricos los sistemas electorales generalmente son sobrevalorados en su rol para caracterizar o medir el nivel de democracia en un país, pues no se entiende que estos, aunque fundamentales en el funcionamiento y caracterización de las instituciones democráticas, son solo una parte del conjunto del sistema político. Sobrevaloración que reproducía la iniciativa.<sup>33</sup>

Otro elemento en cuanto a las deficiencias en la *ingeniería constitucional* de la propuesta, radicó en el hecho de confundir régimen con sistema político, además de no tener bien en claro cómo es que el sistema de partidos que se estableció en la ley de 1946 influía en el actuar de las otras instituciones electorales pues por definición “los sistemas tienden a ser más duraderos y estables que los regímenes”.<sup>34</sup> No era del todo culpa de los noveles legisladores, solo la perspectiva histórica nos permite saber que se estaba afianzando un sistema político autoritario de partido casi único, donde había muy pocas opciones de maniobra para la oposición. En este contexto, podemos decir que las buenas intenciones de la oposición política al PRI-gobierno en cuanto a proponer mecanismos de apertura política fueron solo eso, pero vale mencionarlás y conocerlas como voces críticas que anunciaron lo que el futuro le deparaba a la legislación electoral en particular y al sistema político mexicano en general. A final de cuentas, creemos

<sup>33</sup> HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, “Los sistemas electorales”, en DEL ÁGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Trotta, 4ª edición, 2005, p. 349. En términos conceptuales, se acepta que: “no existen sistemas electorales políticamente neutros, todo sistema electoral es el producto de una decisión política y sus efectos buscados están en la línea de favorecer determinados intereses sociales y políticos y no otros. [...] los problemas que atañen a los sistemas electorales son simultáneamente problemas sobre el poder y sobre la concepción de la sociedad y de la democracia.”, NOHLEN, 1981, citado en HERNÁNDEZ BRAVO, “Los sistemas electorales”, p. 350.

<sup>34</sup> CAZORLA PÉREZ, José, “Transiciones y cambio político”, en DEL ÁGUILA, *Manual de ciencia política*, p. 438.

que las posturas y estrategias de la oposición —tanto de derecha como de izquierda— entrañaron la perspectiva de coadyuvar en la progresiva democratización del régimen. Pues como comenta Jorge Alonso, la “derecha confiaba en términos generales en la administración avilacamachista debido al predominio dentro de la misma de elementos ideológicamente afines, aunque desconfiaba de las personalidades de tendencia izquierdista que también se encontraban en el gabinete”, mientras que la izquierda había salido “debilitada de la crisis que puso fin al cardenismo y a lo largo de todo el periodo avilacamachista mantuvo su apoyo al gobierno, en parte para no quedar marginada, en parte por su temor al avance del nazifascismo”. Las estrategias de subsistencia tanto del PP como del PAN, en el tránsito del avilacamachismo al alemanismo, siguiendo a Alonso, se orientaron en la convicción de tratar de confiar, respectivamente, en los elementos progresistas que estaban en el gobierno y desconfiar de los reaccionarios que también se encontraban ahí.<sup>35</sup>

En estricto sentido, la moción del PP no se puede considerar como un proyecto de reforma en sí, sino más bien como un proyecto de adiciones a la ley vigente pues incluso los títulos de los capítulos fueron los mismos de la LEF de 1946 lo que le provocó ser objeto de críticas en cuanto a su estructura. La estructura de la iniciativa se dividió en títulos, capítulos y su respectivo articulado; los títulos, por orden de aparición, se encargaron de la descripción procedimental de la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, describían las funciones correspondientes a los organismos electorales y los partidos políticos; definían, basados en la Constitución y en la anterior ley electoral, el derecho activo y pasivo del voto, la división electoral y el proceso de elaboración del padrón electoral; describían los procedimientos de preparación de las elecciones, el proceso electoral de la elección de diputados, senadores y presidente de la República, la organización y funcionamiento de las juntas computadoras, el método por el cual debía de realizarse el cómputo general de las elecciones de senadores y presidente de la República, así como los mecanismos a través de los cuales se debía efectuar la calificación de las elecciones, los casos previstos para declarar la nulidad de las elecciones y las sanciones correspondientes por delitos electorales. Una estructura “clásica” de redacción

<sup>35</sup> ALONSO SÁNCHEZ, Jorge, “El sexenio de Manuel Ávila Camacho: una mirada desde la oposición conservadora e izquierdista”, en *Historia del presente*, núm. 22, Segunda época, Madrid, Eneida, 2013, p. 22.

de leyes electorales. Básicamente la propuesta del PP le añadía a la ley vigente 17 artículos más que, como ya mencionamos antes, estaban inmersos en un documento con carencias metodológicas y conceptuales —lo que se conoce como ingeniería legislativa— posiblemente atribuibles a la falta de experiencia de sus legisladores, a la falta de una formación legal de estos o a su ímpetu y celeridad por hacerse visibles en el Congreso.

Aquellos 17 artículos, sin embargo, resultan representativos pues evidenciaron la necesidad de contar con una mayor y mejor representación de las distintas sensibilidades de la sociedad mexicana. Queda claro que el análisis que de esto hacía el PP, junto con el análisis del PAN, prefiguraron leyes reglamentarias que posteriormente fueron incorporadas al sistema electoral mexicano, aunque a su vez reconocían que sus propuestas, en caso de aplicarse, no resolverían de fondo el problema de la pobre representatividad y baja calidad democrática, y que mientras existiera la simbiosis entre partido, gobierno, sindicatos y organizaciones populares todo intento resultaría infructuoso. Una clara muestra de la identificación de esta realidad política en México, la expresó el antes mencionado diputado Pesqueira, en los siguientes términos:

Es claro que al adoptar el sistema de representación proporcional, dentro de nuestra legislación reglamentaria, no se pondrá remedio a la totalidad de sus graves deficiencias, ni se impedirá su constante violación por las autoridades de toda jerarquía y por el Partido Oficial. Pero, en cambio, dicho sistema constituirá un medio adecuado para que la República sea representativa, como lo exige la voluntad del pueblo mexicano, y no representativa de mayorías como lo es en la actualidad; conseguirá la efectividad del sufragio, básico postulado de la revolución mexicana, y, sobre todo, contribuirá a moderar la peligrosa centralización del poder político en una sola persona, el Presidente de la República, y en un solo partido, el PRI, cuya actividad se apoya en la simulación y en la coacción.<sup>36</sup>

A mediados de la década de los setenta, el sociólogo Pablo González Casanova, en su obra *La democracia en México*, llegaba básicamente a la misma conclusión que Pesqueira sentenció en 1951, al denunciar, por la vía del

<sup>36</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

análisis de las dinámicas sociales y de los procesos políticos, dos esferas o niveles contrapunteados en los cuales se sustentaba lo político, es decir, el aspecto formal y el aspecto real de la política en México. Con otras palabras y bajo otros presupuestos teóricos González Casanova coincidió con Pesqueira, argumentando que había que considerar realizar análisis de la política mexicana bajo el reconocimiento de la existencia de dos *Méxicos*: uno político y otro impolítico; este último “que no lucha cívicamente” y que “carece de instrumentos políticos”. Y este México impolítico —continúa el autor— “que no es sujeto político sino objeto político, no se limita a aquel sector de la población que por falta de cultura, de experiencia, es dominado, manipulado en sus propias organizaciones por las clases gobernantes, y que, organizado efectivamente en sindicatos, ligas, asociaciones ve cómo esos organismos son controlados desde fuera o desde arriba”; añadía —para puntualizar sus planteamientos— que “este México manipulado dentro de las organizaciones, también existe; pero hay otro México manipulado por las organizaciones, que está fuera de las organizaciones, un México para el que la organización es un elemento ajeno, una institución de los demás —de los ladinos, del gobierno, de los líderes sindicales, de los políticos”.<sup>37</sup>

Resulta relevante saber, cómo, desde diferentes perspectivas y en distintas épocas, el problema de la democracia en México ocupó la mente tanto de intelectuales como de políticos, quienes identificaron en sus análisis y diagnósticos como rasgo característico del fracaso democrático de la Revolución al propio sistema político instaurado por sus sucesivas e ininterrumpidas administraciones (PRI-gobierno). Tal caso demuestra la dilatada tradición de propuestas de reforma en materia electoral que se extiende hasta nuestros días, reflejada en las iniciativas que propugnaban por contar con una mejor y mayor calidad democrática, proposiciones e ideas que, como se plantea en el caso analizado aquí, algunas veces llegaron a permeear la construcción de las leyes. De esta forma, el que coincidan estos dos diagnósticos y el que éstos además encuentren concomitancias con discusiones a propósito de las reformas al sistema político-electoral de las décadas de los setenta, ochenta y noventa, representa una prueba fehaciente de la enorme capacidad de adaptación que demostró el régimen priista para no colapsar ante estas voces críti-

<sup>37</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Serie Popular Era, 5ª edición, 1972, p. 144.

cas tempranas. Por otro lado, es además una muestra de cómo ese sistema se encargó de que dichas voces y propuestas no tuvieran eco en una ciudadanía que, por lo demás, fue objeto constante y deliberadamente de desmovilización política, es decir, en la cual las propuestas hechas por actores políticos diferentes a los oficiales tuvieron pocos lugares a los que asirse.<sup>38</sup> La política siguió siendo dictada por la élite gobernante, y las propuestas emanadas de la oposición política también fueron generadas en una élite que fue incapaz de anclarse, expandirse y con ello convertirse en verdaderas agrupaciones políticas de masas.

De tal suerte que, lo que propuso el grupo parlamentario del Partido Popular, era introducir un sistema de representación proporcional sin apenas modificar el sistema electoral, únicamente llevando a cabo: “a) Modificaciones directas o sean [sic] los preceptos que es preciso cambiar para que los cargos de Diputados al Congreso de la Unión, se concedan en proporción a los votos de cada partido político”; y “b) Modificaciones derivadas del nuevo sistema electoral; es decir, ajustes en detalle de una estructura que no fue concebida para establecer la elección proporcional”.<sup>39</sup>

La iniciativa tampoco propuso un sistema electoral mixto —como con el que contamos hoy día: de representación proporcional con preponderante mayoritario—, lo cual habría implicado que la iniciativa de reforma fuera acompañada de un proyecto de reforma constitucional para modificar la conformación de la Cámara de Diputados (cosa que no sucedía) y, ade-

<sup>38</sup> Muestra de ello fue que el diputado Ignacio Pesqueira, el día 19 de noviembre de 1951, durante la sesión ordinaria de la Cámara de diputados presentó una moción con la que retiraba el proyecto de ley electoral que había presentado en 1950, bajo el siguiente argumento: “Con fecha 25 de septiembre del año pasado presenté ante esta H. Cámara, en mi carácter de diputado al Congreso de la Unión, el proyecto de Ley para la elección de diputados y senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República. En virtud de que posteriormente a esa fecha el Partido Popular, al que pertenezco, ha entrado en conversaciones con otros partidos políticos para coordinar sus esfuerzos a efecto de lograr la reforma democrática de la Ley Electoral y precisar un punto de vista común respecto a dicha reforma, he decidido retirar el ya mencionado proyecto de Ley Electoral que presenté a esta H. Cámara y, en su lugar, presentar proposiciones mínimas sobre las reformas que considero necesario y conveniente se introduzcan en este período en la Ley Electoral, sin perjuicio de que, en el futuro, la experiencia electoral en el país aconseje la promoción de nuevas modificaciones al sistema electoral”. Se entiende pues que hubo una negociación dentro de la cual las partes se pusieron de acuerdo para salir beneficiadas. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

<sup>39</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

más, hubiese implicado una redistribución<sup>40</sup> —que no tendrá lugar sino hasta 1977—,<sup>41</sup> sin embargo, la idea había sido plantada.

Por tanto, esta propuesta del PP pretendió cambiar el sistema electoral vía la reforma y adecuación de la LEF de 1946, sin modificar la Constitución, pues mantenía las mismas autoridades e instituciones electorales casi en su totalidad, salvo en el rubro de la representación proporcional. En cuanto a los partidos políticos, seguía manteniendo los preceptos de que solo podrían participar en las elecciones y postular candidatos los “partidos políticos nacionales”,<sup>42</sup> es decir, aquellos que cumplieran con un cierto número de especificaciones, por ejemplo, estar registrados con por lo menos un año de anterioridad a la elección y otros de carácter técnico en cuanto a su efectiva presencia nacional.<sup>43</sup>

En su propuesta de artículo 37, la iniciativa del PP mantuvo el registro de los partidos políticos ante la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y se ratificaba la conformación y las atribuciones de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). En su capítulo v, concerniente a la división territorial y del padrón electoral, el artículo 48 establecía los fundamentos de la representación proporcional especificando que, por esta vez, y en caso de que fuera aprobada la iniciativa, el sistema proporcional solo aplicaría en la elección de diputados. Se proponía pues, una suerte de periodo de calificación, en el cual se evaluarían sus resultados y la pertinencia de extender el mismo modelo de elección al Senado.<sup>44</sup> Aspectos relacionados con la representación proporcional se reglamentaban además en los artículos 62, 106 y 107.

Cabe destacar que cada estado o territorio se estatuiría en distrito electoral de representación proporcional y que, dependiendo del número de habitantes, en este caso 150 000, resultaría el número de diputados electos por

<sup>40</sup> Distritación o redistribución: trazo de límites geográficos con fines electorales.

<sup>41</sup> BAÑOS MARTÍNEZ, Marco Antonio y Celia PALACIOS MORA, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales, 1977-2010”, en *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 84, México, 2004, pp. 81-95, en <https://goo.gl/bXzzZ7>.

<sup>42</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

<sup>43</sup> Tener 30 000 miembros en toda la República, tener presencia en por lo menos veintiún estados, territorios o Distrito Federal de la federación con no menos de 1 000 asociados, entre otras.

<sup>44</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.



este principio, o sea que no establecía un número fijo de diputados elegidos por el principio de representación proporcional. Los candidatos a ocupar esos cargos serían propuestos por los partidos a través de “planillas” de candidatos propietarios y suplentes.<sup>45</sup> En ese momento —según afirmaba el documento presentado por el PP— Argentina, Cuba, Panamá y Venezuela utilizaban un sistema similar de representación proporcional, que para este partido había funcionado bastante bien en aquellas naciones.<sup>46</sup> El artículo 75, fracción II, especificó que el sistema planteado era por presentación de listas abiertas y desbloqueadas, es decir, el voto no sería para cada candidato en esas listas sino para cada partido, los cuales previamente habían registrado su lista de candidatos en un orden que el elector podía modificar al momento de expresar el sentido de su voto, como se especifica a continuación:

Sobre la boleta, el elector, de manera secreta, marcará con una cruz el color de la planilla de partido por la que vota, o inscribirá en el lugar correspondiente los nombres de sus candidatos, si éstos no figuran en las planillas registradas por los partidos, o si solo figuran algunos de ellos, o si el votante desea alterar el orden establecido en una planilla.<sup>47</sup>

Finalmente, dependiendo del porcentaje de votación global del distrito que obtuviera cada agrupación política, entonces serían asignados los escaños a cada “planilla” o lista presentada por cada partido.

Como vemos, la iniciativa del PP resalta al menos en dos aspectos. Por un lado representó una innovación y por el otro se ciñó a las directrices del régimen electoral establecido por Ávila Camacho en 1946. Resultaba innovador el hecho de proponer la representación proporcional *per se*, pues es un mecanismo corrector de la sobrerrepresentación que suponen todos los sistemas mayoritarios, el diagnóstico del PP era correcto y sin duda trataba de subsanar un vicio de la legislación electoral que dejaba de lado todos los votos que iban destinados a la

<sup>45</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

<sup>46</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

<sup>47</sup> “Proyecto de Ley Electoral Federal”, Art. 75, Fracc. II, *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.

oposición. La posterior implementación del sistema de “diputados de partido”<sup>48</sup> fue una respuesta a estas inquietudes planteadas por la izquierda en aquella Legislatura de 1949-1951, situación que sin embargo creó otros vicios, pues es a partir de la implementación de los “diputados de partido” en que se empieza hablar de la actuación de la “oposición fiel” en el escenario político mexicano y surgen partidos políticos “satélites” del priismo como el PARM.<sup>49</sup>

La iniciativa pepista estuvo, sin embargo, en consonancia con el régimen, pues solo pedía una ampliación en la representación de los partidos diferentes al PRI ante la institución encargada de la observancia de los procesos electorales pero en ningún momento propuso la separación efectiva entre esta y el Estado, como sí lo hizo la propuesta panista. El proyecto del PP más bien representaba una suerte de agregado, una enmienda, pero no una reforma en el estricto sentido del término como hemos visto. El diagnóstico de la situación política del país que hacía al Partido Popular no desafiar de forma radical al PRI, le permitió, décadas después, ser beneficiario directo de leyes electorales que ampliaron su presencia, como oposición, testimonial si se quiere, en la Cámara de Diputados.

En epílogo de este episodio legislativo, después de su discusión en el pleno, la iniciativa del Partido Popular fue desechada por improcedente, en los siguientes términos:

El señor diputado Ignacio L. Pesqueira sometió a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la ley para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y Presidente de la República, que por su forma y exposición, constituye un proyecto completo de Ley Electoral,

<sup>48</sup> La Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951, promulgada por Adolfo López Mateos, introdujo por primera vez un doble sistema para la elección de diputados federales, pues del total de curules de la Cámara de Diputados, a los partidos minoritarios se les asignaría, según su porcentaje de votación nacional, cinco diputados siempre y cuando obtuvieran un mínimo de 2.5% del total de la votación. Adicionalmente, por cada medio punto porcentual extra, les sería adjudicado un diputado más, hasta llegar a un límite de veinte diputados. *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951*, en *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCLXI, núm. 68, México, sábado 28 de diciembre de 1963, pp. 2-4.

<sup>49</sup> El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) comenzó su vida pública como “Asociación Política y Social Revolucionaria Hombres de la Revolución”, quedó formalmente constituido como partido político el 28 de febrero de 1954 y en él se agruparon, principalmente, personajes que participaron en la etapa de la lucha armada de la Revolución y en toda su fase inicial. Su principal integrante fue el carrancista coahuilense Jacinto B. Treviño. Perdió su registro en el año 2000. Sus críticos lo acusaron de ser un partido satélite del PRI durante gran parte de su historia, se llegó a decir de esta agrupación política que era “más priistas que el PRI”. FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 271.

ya que su capítulo primero se refiere a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y su capítulo XII a las sanciones por infracciones a la Ley Electoral. Observando cuidadosamente el contenido de este proyecto llegamos a la conclusión de que, en la mayoría de sus preceptos, coincide palabra por palabra con el articulado de la ley vigente; que algunas de sus disposiciones introducen ciertas novedades, tales como las contenidas en los artículos 4o., 6o., y 42, mediante las cuales se pretende que a los partidos legalmente registrados compartan la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral; que los miembros de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral sean los mismos que señala la ley, para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y tres, en vez de dos, para los partidos políticos nacionales, y que se substituya el término “Sección electoral” por el de “casilla electoral” en el contenido de la fracción I del precitado artículo 42. La novedad sustancial es la que aparece en los artículos 48, 49, 62 párrafo IV, 75 fracción II, 83, 100 párrafo segundo, y artículos del 102 al 118 encaminados a introducir el sistema de elección por representación proporcional de los diputados al Congreso de la Unión.

[...] Por lo que toca a la representación proporcional, estas comisiones dictaminadoras no estiman conveniente su aprobación [...] Es falso que la representación proporcional sea el medio de hacer más eficaz la democracia y darle mayor valor al voto de los ciudadanos, dadas las circunstancias generales del país, sus comunicaciones, topográfica, densidad de población, cultura media, etc., etc., el sistema de votar por planillas y no por candidatos, haría perder a los electores el interés en el sufragio y a los elegidos el afán de cooperar al desarrollo y progreso del distrito que representen, que si bien es cierto no es elemento sustancial integrante de la finalidad de la representación nacional, si constituye uno muy valioso cuya ausencia dañaría el progreso del país. Es obligación obvia de una Ley Electoral hacer más sencillos, eficaces y accesibles los procedimientos electorales, interesando en ellos a los ciudadanos, y un procedimiento tan confuso y complicado como el contenido en los artículos 102 al 118 del proyecto del señor diputado Pesqueira, produciría efecto contrario a esa finalidad, como ya se ha dejado explicado [...] así como por el respeto que nos merece nuestra tradición electoral, y por lo controvertido y dudoso en los resultados que tal procedimiento nos ofrece en la experiencia de otros países.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

Así los términos, el argumento principal del dictamen en contra era que los efectos de la representación proporcional eran dudosos allá donde se aplicaban. Quienes dictaminaban utilizaron varios argumentos contrarios al sistema de representación proporcional que los posicionaban en un lugar moralmente superior —apelando a “nuestra tradición electoral”— y por lo tanto, de mayor conciencia democrática, al fin herederos de la Revolución. La historia posterior demostraría exactamente lo contrario. Finalmente, y como corolario de este asunto, es preciso mencionar que al interior del propio PRI hubo, sin embargo, voces que vieron con simpatía la propuesta. Natalio Vázquez Pallares, decía a este respecto:

[...] Una y otra, la elección que propone el proyecto de ley de los senadores y diputados, y la representación proporcional que apoyo, son elecciones directas. Con lo anterior, queda establecido que no existe la tal superioridad.

Esta es la diferencia. La ley actual y el proyecto de los diputados y senadores, sustenta el sistema electoral denominado personal que es aquel en que el elector no ha de votar más que a un solo candidato. Y el que apoyo se llama elección por lista, es decir, cuando el elector ha de votar a varias personas. La Comisión Dictaminadora hace otra afirmación: “Es falso que la representación proporcional sea el medio de hacer más eficaz la democracia y darle mayor valor al voto de los ciudadanos”. Esto, sugiere una pregunta: ¿la elección por el sistema personal realiza la democracia? Asentamos, de manera categórica que no. Esta es una de las razones fundamentales para que hayamos dicho que la reforma propuesta [se refiere a la Ley de 1951] es incompleta.<sup>51</sup>

## CONCLUSIONES

En este espacio se analizó el trabajo legislativo que una parte de la oposición al régimen priista comenzó a configurar en las legislaturas federales de finales de la década de los cuarenta y principio de los cincuenta, en una de sus vertientes: la propuesta e impulso de reformas electorales. Una etapa de la historia política poco estudiada porque, como nos dice Elisa Servín, la mayor parte de la histo-

<sup>51</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 19. Sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1951.

riografía de la época se acerca al estudio de la oposición o disidencia política, siempre en el marco del análisis del régimen político construido a la sombra de la Revolución Mexicana y nunca desde la perspectiva de la oposición misma.<sup>52</sup>

La emergencia de la oposición debe entenderse como los espacios ganados por opciones políticas diferentes del oficialismo y que no fueron necesariamente concesiones del gobierno hacia dichos partidos, pues esta no es la etapa, todavía, de la “oposición fiel”. Los partidos opositores en esta época optaron por la participación activa en la política nacional, aprovechando las pocas rendijas que dejaba abierta la política de “carro completo” de Miguel Alemán. Esta actitud de la oposición pareció relegarla a cumplir solo una “función legitimadora”,<sup>53</sup> sin embargo, desde nuestra perspectiva representa un esfuerzo consciente por establecerse como opción política real frente a la abrumadora maquinaria priista. Por ejemplo, Acción Nacional, que había sido fundado en 1939, experimentó y superó los férreos controles partidistas de la LEF de 1946 y para 1951 eligió por primera vez a un candidato para presentarse a la elección presidencial de 1952: Efraín González Luna. Por su parte el Partido Popular, creado en 1948, postuló en 1951 a su líder y fundador, Vicente Lombardo Toledano, para que contendiera en la elección presidencial de 1952.<sup>54</sup>

A pesar de que las bancadas de estos dos partidos fueron mínimas, sus iniciativas desataron por algunos meses una acalorada discusión en la Cámara de Diputados. Lo que quisimos hacer fue rescatar ese rico debate parlamentario en el que durante una legislatura se presentaron y debatieron tres propuestas de reforma electoral en una época en que se piensa que en el Congreso existió un soliloquio priista.

El año de 1951 también representa la primera vez que, sin reconocimiento oficial, las exigencias de la oposición se vieron reflejadas en las leyes, pues el proyecto del PAN expuso ciertos aspectos sobre la organización de los partidos políticos que fueron retomados en la ley que se aprobó, por ejemplo, el contenido del artículo 29 de la LEF de 1951.

<sup>52</sup> Véase, SERVÍN, Alicia, *La oposición política. Otra cara del siglo xx mexicano*, México, CIDE-FCE, 2006.

<sup>53</sup> GARRIDO, Luis Javier, “El PRI o la democracia imposible”, en ALONSO, Jorge y Sergio SÁNCHEZ DÍAZ (coordinadores), *Democracia emergente y partidos políticos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata, tomo I, núm. 180, 1990, p. 57.

<sup>54</sup> El PP-PPS, después de las elecciones de 1952 en que presenta a Lombardo Toledano como su candidato, en adelante apoyará y se unirá a las candidaturas presidenciales del PRI hasta que en 1988 se adhiere a la de Cuauhtémoc Cárdenas y en 1994 postula a Marcela Lombardo Otero, antes de perder su registro en 1997.

Todo esto tiene que ver con la historia de la oposición política en un período tan crucial —el tránsito de la década de los cuarenta a la de los cincuenta— en la configuración de las relaciones que se darán durante los siguientes cuatro decenios entre los regímenes emanados de la Revolución y una oposición que, lenta pero constantemente y a través de los resquicios que representan las reformas electorales, se ve reflejada y va obteniendo mayor relevancia electoral en el ámbito primero regional y luego nacional. Hay que recordar que después de la fundación del PNR<sup>55</sup> en 1929, el primer triunfo electoral reconocido de un partido distinto no se dio sino hasta diciembre de 1946, cuando el PAN ganó las elecciones municipales de Quiroga, Michoacán. Cabe además destacar que este instituto político, junto con el brazo político del lombardismo, el Partido Popular, y el PRI, fueron dos de las tres fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados en las legislaturas XL y XLI, entre 1946 y 1952.

Es necesario resaltar esta cuestión pues, como vimos, las bancadas opositoristas, por pequeñas que hayan sido, no representaron un caso de inmovilidad en el ejercicio de la actividad legislativa. De hecho, introdujeron en el debate parlamentario propuestas que en el terreno electoral contrastaron con las de Alemán y sin las cuales no pueden entenderse las “innovaciones” que la LEF de 1951 implementó con respecto de su predecesora, sobre todo en lo concerniente al funcionamiento y atribuciones de los partidos políticos y de la Comisión Federal Electoral.

El debate parlamentario en torno a esta cuestión puso de manifiesto la existencia de una verdadera oposición política nacional de derecha y de izquierda antes de que esta fuera caracterizada por la historiografía del período como “oposición leal”. Hay aquí un intento por comprender las formas de participación en los asuntos públicos nacionales por parte de una oposición poco explorada por los estudiosos del tema y de la época.

Por supuesto que un hecho de importancia nodal reside en la comparación de la ley de 1946 con la de 1951. Parecía sospechoso que, después de un cambio tan radical en el sistema electoral representado por la reforma de 1946, haya habido una nueva modificación tan solo cinco años después. La mayoría de los estudios sobre el tema señalan que la de 1951 es una nueva ley. En el terreno formal es cierto, sin embargo creemos que más que la de llevar

<sup>55</sup> El PNR cambia su denominación por PRM en 1938, posteriormente, en 1946 vuelve a cambiar de nombre por PRI.

a cabo una reforma electoral global su funcionalidad respondió a un esfuerzo para perfeccionar la reforma impulsada por Ávila Camacho para el control de la administración electoral. Gracias a ella, el régimen político mexicano pudo colocarse una máscara democrática al permitir la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados y responder, al mismo tiempo, al reclamo de los propios sectores del partido que veían en la imposición de elecciones primarias más problemas que soluciones en la balanza de poder interior. Los principales cambios de una ley respecto a otra fueron aquellos que le brindaron mayores instrumentos de control en el registro de nuevas opciones partidistas a la CFE, por tanto una mayor concentración de funciones en el órgano electoral, que además cambia de denominación. Cambios que, para bien o para mal, fueron impulsados por la incipiente “presión” de la oposición, pues al igual que el PAN, la iniciativa pepista, aunque rechazada y menospreciada, también incidió en el resultado final de la reforma de 1951, sobre todo en lo que respecta a la conformación de la CFE, al meter en el debate la exigencia por balancear la correlación de fuerzas que tenían los distintos actores que participaban en ella y proponer por primera vez la modificación de un sistema electoral que no se daría sino casi tres décadas después.

Finalmente, podemos advertir el inicio de lo que nosotros identificamos como el proceso a través del cual la parcial apertura del sistema político mexicano iniciada en 1977 se basó en una previa estructura autoritaria de administración electoral, en donde los partidos de oposición a pesar de que no contaron con los espacios de expresión característicos de las democracias, mostraron cierta dinámica política que identificaba ya a las reformas electorales, y su potencial para modificar el sistema electoral y de representación, como una vía necesaria de recorrer para que las elecciones en el futuro fueran verdaderos ejercicios de expresión de la voluntad popular.

Fecha de recepción: 4 de mayo de 2016



Fecha de aceptación: 17 de abril de 2018