

DE LA FEDERALIZACIÓN ELECTORAL A LA REPRESENTACIÓN  
PROPORCIONAL. TRES MOMENTOS REFORMADORES DEL  
SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL MEXICANO  
(1946, 1963 Y 1977)

JOSÉ FERNANDO AYALA LÓPEZ



RESUMEN

Este trabajo estudia las principales innovaciones introducidas en el sistema político-electoral mexicano por tres reformas entre las décadas de 1940 y 1970, durante las administraciones de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Adolfo López Mateos (1958-1964) y José López Portillo (1976-1982). Nuestra hipótesis propone que, a diferencia de otras reformas electorales del período que va de la promulgación de la Constitución de 1917 a la reforma de 1977, estos tres momentos reformadores comportaron cambios constitucionales de un calado sin precedentes, en los que la oposición, aún sin una presencia significativa, logró introducir por distintas vías algunas de sus propuestas en la Cámara de Diputados. Estas tres reformas estuvieron además influenciadas, en mayor o menor grado, por el carácter propio del sexenio en el que fueron desarrolladas, lo que ayuda a explicar algunas de sus características.

**Palabras clave:** reforma electoral, sistema político, institución electoral, elecciones



José Fernando Ayala López • Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán  
CECyTE, Michoacán  
Correo electrónico: fernando.ayala.lopez@gmail.com  
*Tzintzun. Revista de Estudios Históricos* • 78 (julio-diciembre 2023)  
ISSN: 1870-719X · ISSN-e:2007-963X

**FROM ELECTORAL FEDERALIZATION TO PROPORTIONAL REPRESENTATION.  
THREE REFORMING MOMENTS OF THE MEXICAN POLITICAL-ELECTORAL  
SYSTEM (1946, 1963 AND 1977)**

**SUMMARY**

This paper studies the main innovations introduced into the Mexican political-electoral system by three reforms between the 1940s and 1970s, during the administrations of Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Adolfo López Mateos (1958-1964) and José López Portillo. (1976-1982). Our hypothesis proposes that, unlike other electoral reforms in the period from the promulgation of the 1917 Constitution to the 1977 reform, these three moments of reform led to unprecedented constitutional changes, in which the opposition, even without a significant presence and through various means, managed to introduce some of their proposals into the Chamber of Deputies. These three reforms were also influenced, to a greater or lesser degree, by the character of the six-year term in which they were developed, which helps to explain some of their characteristics.

**Keywords:** electoral reform, political system, electoral institution, elections

**DE L'ÉLECTORALISATION FÉDÉRALE À LA REPRÉSENTATION  
PROPORTIONNELLE. TROIS MOMENTS DE RÉFORME DU SYSTÈME  
POLITIQUE-ÉLECTORAL MEXICAIN  
(1946, 1963 ET 1977)**

**RÉSUMÉ**

Cet article étudie les principales innovations introduites dans le système politico-électoral mexicain par trois réformes entre les années 1940 et 1970, sous les administrations de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Adolfo López Mateos (1958-1964) et José López Portillo. 1976-1982). Notre hypothèse propose que, contrairement à d'autres réformes électorales dans la période allant de la promulgation de la Constitution de 1917 à la réforme de 1977, ces trois moments de réforme ont conduit à des changements constitutionnels sans précédent, dans lesquels l'opposition, même sans présence significative, a réussi à introduire certaines de ses propositions à la Chambre des députés par différents voies. Ces trois réformes ont aussi été influencées, à un degré plus ou moins grand, par le caractère du sexennat au cours duquel elles ont été élaborées, ce qui contribue à expliquer certaines de leurs caractéristiques.

**Mots clés:** réforme électorale, système politique, institution électorale, élections

## INTRODUCCIÓN



Este artículo aborda el proceso de construcción y las principales innovaciones que al sistema político-electoral mexicano introdujeron tres paquetes de reformas promulgadas en las administraciones de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Adolfo López Mateos (1958-1964) y José López Portillo (1976-1982). Nuestra hipótesis propone que, a diferencia de otras reformas electorales en el período que va de la promulgación de la Constitución de 1917 a la reforma de 1977, estos tres momentos reformadores comportaron cambios constitucionales de un calado sin precedentes, en donde, aún sin una presencia significativa, la oposición —a través de sus canales y con las pocas posibilidades que el sistema político mexicano les brindaba— logró introducir sus propuestas electorales en la Cámara de Diputados. Estas reformas estuvieron además influenciadas, en mayor o menor grado, por el carácter propio del sexenio.

Si bien todas las administraciones federales a partir de 1917 habían promulgado nuevas leyes electorales, no todas se sustentaron en una previa reforma constitucional. Estas tres reformas se caracterizan por tener eso en común: una previa modificación a la Constitución para dar entrada a una nueva reforma/ley electoral. Por otro lado, en estos tres momentos también se condensaron elementos de muchas de las respuestas tras las cuales una administración se escudó para obtener legitimidad y gobernabilidad, así

como para hacerse eco de los reclamos de la oposición política en el sentido de flexibilizar o liberalizar la arena política a través de nuevas leyes.

En el caso de Ávila Camacho, la reforma fue aprobada prácticamente al final del sexenio, por lo tanto, tenía un cometido prospectivo sobre la administración entrante; además, vino acompañada de una reforma al partido de Estado, el cual cambió de denominación de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Transformación que apuntaló el control corporativo y matizó la orientación socialista impresa por Cárdenas, además de sustraerle toda injerencia política a las fuerzas armadas. En el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial, del inicio de lo que ya se perfilaba como la Guerra Fría y del estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos y en los coletazos finales de la estrategia de “Unidad Nacional”, Ávila Camacho aprovechó para legarle a Miguel Alemán (1946-1952) un entramado institucional orientado a consolidar el sistema político mexicano.<sup>1</sup>

López Mateos aprueba su reforma en 1963, un año antes de terminar su administración, de nueva cuenta orientada para que la siguiente elección federal, del 5 de julio de 1964, transcurriera sin problemas para el PRI. En esta, sin embargo, se reconocía el impacto que habían tenido en el sexenio los movimientos huelguísticos y de mejora de las condiciones laborales tanto de ferrocarrileros, como de maestros y médicos. En este contexto se da la concesión de los “diputados de partido” como una medida paliativa de la concientización y politización de algunos sectores de la sociedad que se encontraban al margen del sindicalismo oficial.<sup>2</sup>

A diferencia de los dos casos anteriores, José López Portillo lleva a cabo su reforma apenas iniciada su administración, por ello tuvo oportunidad de observar y analizar sus resultados desde el poder. Las características que alentaron dicha reforma son más o menos conocidas:

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*, México, El Colegio de México, 2016, p. 57.

<sup>2</sup> Véase al respecto la lectura y discusión del dictamen de las Comisiones Unidas, 1a de Puntos Constitucionales y 2da de Gobernación, acerca de las reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución, especialmente la alocución del diputado Manuel Stephens García, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II, I periodo ordinario de sesiones, XLV Legislatura. Tomo I, Número 39. Sesión efectuada el día 26 de diciembre de 1962 (Vespertina).

respondieron al fracaso de la “apertura democrática” de Luis Echeverría (1970-1976)<sup>3</sup> y al hecho de que la oposición no presentara candidatos presidenciales, dejando competir en solitario a López Portillo, situación que implicaba una crisis del sistema de partidos y dejaba ver el fracaso de la apertura limitada y artificial promovida por la administración echeverrista, aunque también fue consecuencia de una crisis de liderazgo en el Partido Acción Nacional (PAN).

Nos parece importante reconocer en estas reformas político-electorales, tres momentos importantes que implementaron cambios que podemos percibir en la legislación electoral vigente. Su puesta en marcha comportó cambios fundamentales, uno estructural que cambia radicalmente la manera de entender e implementar los procesos y las instituciones electorales, y dos más de carácter liberalizador respecto al autoritarismo característico del sistema electoral mexicano, pero las tres teniendo que llevar a cabo reformas constitucionales.

Es decir, como hipótesis secundaria, creemos que hay dos momentos transicionales o de modernización democrática. En primer lugar, el analizado aquí, en un contexto nacional permeado por el desarrollo estabilizador, las protestas sindicales y su contraparte, la estabilidad política, pero también en el marco de la emergencia del movimiento de 1968 y la “Guerra sucia”. Y en segundo lugar, aquel que tuvo que ver con la crisis del modelo económico de desarrollo, la crisis petrolera de los setenta, el aumento de la pobreza, marginalidad y desigualdad, pero también con la irrupción de la corriente democrática al interior del PRI, el fortalecimiento electoral del PAN en el norte y occidente del país, el abandono de la política económica propia del nacionalismo revolucionario y su sustitución por políticas de apertura económica de corte neoliberal, el fraude electoral de 1988 y la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Sobre esta discusión, véase, WILKIE, James W. y Edna MONZÓN WILKIE, *Porfirio Muñoz Ledo. Historia oral 1933-1988*, México, Debate, 2017, pp. 297-299.

<sup>4</sup> Para una discusión sobre los regímenes políticos de posguerra fría y cómo su problematización teórica se relaciona con procesos de democratización como el que se dio en México, véase LEVITSKY, Steven y Lucan A. WAY, “Linkage and Leverage: How do International Factors Change Domestic Balances of Power?”, en Andreas SCHEDLER (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colo., L. Rienner, 2006, p. 199.

El trabajo parte del interés por entender la democracia y la política mexicana de hoy día, no como resultado de una transición a la democracia, a la manera de Linz, O'Donnell, Huntington y otros; sino más bien como una evolución. En este entramado, la Revolución mexicana, entendida como el proceso legitimador de un régimen, jugó un rol importante, pues de ella se desprendieron el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el PRM y el PRI,<sup>5</sup> es decir, las distintas etapas del partido de Estado que, junto con el presidencialismo, constituyó el principal factor que delineó la política mexicana en el siglo XX.<sup>6</sup>

La idea tradicional de que el monopolio en la propuesta y creación de leyes y reformas estuvo en manos del partido de Estado hasta 1990, resulta insostenible al observar que la oposición, por lo menos desde la XL Legislatura (1946-1949), presentó iniciativas de reforma electoral que de alguna manera prefiguraron leyes posteriores. Es decir, desde “muy temprano” en la Cámara de Diputados se discutieron posibles vías de apertura que no cristalizaron debido, precisamente, al contexto del sexenio en que se dan, pero que dejan su impronta. Por ejemplo, la reforma avilacamachista de 1946 es en parte consecuencia de la posguerra, de la cada vez más creciente dependencia económica mexicana de la democracia más “poderosa”, los Estados Unidos y de la política de “Unidad Nacional”; la de 1963 intentó responder a las demandas de una clase media cada vez más numerosa surgida y fortalecida, precisamente, en el marco de la estabilidad política y avance económico sostenido; mientras que la de 1977, trata de paliar una deuda con los movimientos sociales y políticos en medio de una crisis económica severa y con una legitimidad gubernamental profundamente mermada.

A nuestro entender, los tres momentos reformadores tienen implicaciones en nuestro presente, si bien de forma distinta y con mayor o menor grado. La Ley Electoral Federal (LEF) de 1946 creó una institución de corte federal que aunque no administraba de forma directa sus subdivisiones en cada estado y territorios de la República, sí sustrajo la atribución/responsabilidad de los municipios para organizar los procesos electorales, con lo cual cambió el paradigma de la administración electoral

<sup>5</sup> PEREYRA, Carlos, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, pp. 103-125.

<sup>6</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, pp. 22-35.

que había predominado en lo que hoy es el territorio mexicano desde la vigencia de la Constitución de Cádiz;<sup>7</sup> la de 1963 implementó una versión reducida de la representación proporcional con los “diputados de partido” y la de 1977 estableció el sistema mixto de representación proporcional con preponderante mayoritario que sigue existiendo y creó una estructura de distritos electorales que básicamente sigue siendo la misma hasta hoy con la creación de los 300 distritos electorales de mayoría y las circunscripciones plurinominales.<sup>8</sup>

Conceptualmente hablando, por régimen entendemos los procesos que regulan el acceso al poder político y por sistema el aparato institucional usado para el ejercicio del poder.<sup>9</sup> Cabe destacar que ambas dimensiones de lo político, es decir, tanto los “procesos” que regulan el acceso al poder como el “aparato” institucional para el ejercicio de este, tienen en México una dimensión formal e informal a considerar. En este sentido, como afirma Pereyra, el PRI nunca fue un partido político sino una suma de grupos de presión estructurados como instrumentos de control que posibilitaron durante décadas la renovación pacífica de los poderes federales, contribuyendo a la estabilidad y reproducción tanto del régimen como del sistema político mexicano.<sup>10</sup>

Estos tres cambios no pueden ser aislados de su contexto, ya que como exponen Almond y Verba en su clásico *The Civic Culture*, existe una fuerte correlación entre condiciones históricas determinadas y desarrollo democrático, dado que si el modelo democrático del “Estado participativo” se desarrollaría en México, necesitaría del sufragio universal, de un sistema

<sup>7</sup> Sobre esta discusión véase, ANNINO, Antonio, “The ballot, land and sovereignty: Cádiz and the origins of Mexican local government, 1812-1820”, en Eduardo POSADA CARBÓ (ed.), *Elections before democracy: the history of elections in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan Press LTD, Institute of Latin America Studies, University of London, 1996, pp. 63-65; también resultan significativas las apreciaciones que sobre este respecto tiene José López Portillo en su calidad de presidente de México en un discurso pronunciado ante las Cortes Españolas en 1977, véase “Sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes el viernes, 14 de octubre de 1977, para recibir la visita y escuchar el mensaje del Excmo. Sr. D. José López Portillo, Presidente de Méjico”, *Cortes*, núm. 25, Diario de sesiones, 1977, pp. 987-988.

<sup>8</sup> BAÑOS MARTÍNEZ, M. A. y C. PALACIOS MORA, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales, 1977-2010”, *Investigaciones Geográficas. Boletín*, núm. 84, 2014, pp. 81-95.

<sup>9</sup> Para una discusión reciente sobre estas proposiciones en la Ciencia Política, véase WAY, Lucan A., “Authoritarian Failure: How Does State Weakness Strengthen Electoral Competition?”, en Andreas SCHEDLER (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colo., L. Rienner, 2006, pp. 167-173.

<sup>10</sup> PEREYRA, *Sobre la democracia*, pp. 137-139.

de partidos y de legislaturas electivas, “instituciones formales de la democracia” pero teniendo en cuenta que estas formalmente también podían ser parte del patrón de participación autoritaria. Por consiguiente, había que propugnar no solo por la existencia de un sistema político participativo, sino también por el desarrollo de una cultura política coherente con tal fin.<sup>11</sup> Un sistema de valores y creencias que diera sentido a la acción política de los ciudadanos.<sup>12</sup>

Una cuestión importante para tomar en cuenta es que el discurso aquí contenido, no pretende argumentar que la participación electoral en este período de tiempo se dio de forma civilizada o que todo el complejo fenómeno de la política o de la democracia, se reduzca a las elecciones y a las leyes que las regulan, pues no hay que obviar los índices de violencia, corrupción y abstencionismo que han mediado toda la historia electoral mexicana. Antes bien, queremos hacer notar lo importante del aspecto legal en las configuraciones institucionales más recientes, en el entendido de tratar de comprender cómo llegamos a tener la democracia que hoy tenemos, de la cual, a nuestro entender, estos tres momentos reformadores comportan distintos niveles del proceso de evolución política en el siglo xx.

### LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1949

Esta ley fue promulgada por Manuel Ávila Camacho el 7 de enero de 1946, poco menos de once meses antes de dejar la presidencia de la República y tan solo a seis de la realización de los comicios federales del 7 de julio, en los que resultaría electo presidente Miguel Alemán Valdés.

El sexenio avilacamachista estuvo caracterizado por la política de la “Unidad Nacional”, que apelaba tanto a sentimientos de unidad y nacionalismo, como a políticas públicas concretas. Fue representativo de esta política el hecho de exaltar la unidad de la “Familia revolucionaria” al, por ejemplo, poner en el mismo estrado de un evento oficial a todos los expresidentes vivos, incluidos Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas,

<sup>11</sup> ALMOND, Gabriel A. y Sidney VERBA, *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Boston, Little, Brown and Company, 1965, p. 3.

<sup>12</sup> PAOLI BOLIO, Francisco José, “Las transiciones en América Latina”, en *Las transiciones a la democracia*, coordinado por “Cambio XXI Fundación Mexicana”, México, Porrúa, 1993, p. 204.

el 15 de septiembre de 1942. La participación de México en la Segunda Guerra Mundial, así como la cada vez más importante presencia de capital estadounidense en la economía local, lentamente fueron abriendo espacios para la participación de México en el sistema internacional luego de décadas de aislamiento en gran medida a consecuencia de la Revolución.

Esta es la época en que se empiezan a construir y proyectar grandes desarrollos turísticos, principalmente orientados para el turismo internacional de playa, la industria cinematográfica se afianza en su producción y calidad, la producción industrial del país fue impulsada por la demanda de insumos para la guerra y todo este proceso era acompañado por un cambio demográfico, no solo por el aumento del número de habitantes, sino también por el incipiente tránsito de una sociedad rural a una preponderantemente urbana, en donde las clases medias experimentan un auge significativo.

El de Ávila Camacho es también un período caracterizado por su conservadurismo y por su giro a la derecha en materia económica y educativa. Como contraste de la anterior administración del general Lázaro Cárdenas, se deroga el carácter socialista con que se había dotado a la educación, se reforma el partido de Estado al incorporar en este un sector popular conformado fundamentalmente por empleados de la administración pública y profesionistas afiliados a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), además de que el sector del partido que representaba al Ejército fue eliminado.<sup>13</sup>

Según la constitución, a tal efecto vigente, y las leyes secundarias en la materia, durante todo el siglo XIX y hasta 1946, las funciones electorales competían exclusivamente al gobierno federal quien, sin embargo, las delegaba, para su efectiva descentralización, en los ejecutivos de los estados y finalmente en las autoridades municipales; al estar tan atomizado este sistema y debido a la geografía y deficiente infraestructura en las comunicaciones, el proceso operaba bajo un alto grado de informalidad y discrecionalidad. En contraposición a esta estructura, la Ley Federal Electoral (LEF) de 1946 crea una figura institucional con un margen de acción federal en lo relativo a los procesos electorales: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE).

<sup>13</sup> SANCHEZ ANDRÉS, Agustín, *México en el siglo XX: del Porfiriato a la Globalización*, Madrid, Arco, 2010, pp. 45-48.

En el tránsito del siglo XIX al XX, los sistemas y las leyes electorales todavía eran extraordinariamente complejos y excluyentes, y las formas de clientelismo perduraron durante muchos años, sobre todo en países como Italia, España, Portugal y Latinoamérica,<sup>14</sup> aunque tampoco fue un fenómeno ajeno al mundo anglosajón.<sup>15</sup> Como ha sido denunciado por diversos especialistas de los procesos electorales del siglo XIX, la estructura político-electoral de estos países, es decir, la Constitución, las leyes electorales y los partidos políticos, presentaban formas aparentemente avanzadas y progresistas que convivían con unas prácticas de socialización tradicionales, oligárquicas y caciquiles.<sup>16</sup>

En 1917 México comienza la superación de las prácticas político-electorales decimonónicas basadas en gran medida en su herencia española.<sup>17</sup> El régimen de república federal implicaba en la teoría una marcada separación entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial; no obstante, la presidencia se caracterizó por centralizar el poder medrando la autonomía y prerrogativas de los otros dos poderes. Esta situación, aunada a la indivisibilidad entre el partido de Estado a partir de 1929 y el régimen político mexicano, coadyuvaron en la existencia de una nula autonomía de la administración electoral respecto del Ejecutivo.

Resulta curioso que las instituciones electorales creadas a partir de la Revolución (1910-1911) y luego las emanadas de la Constitución de 1917

<sup>14</sup> WARREN, Richard A., “Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica”, en José Antonio AGUILAR RIVERA (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA-Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 27-54; GUERRA, François-Xavier, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda SABATO (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 33-61; ANNINO, Antonio, “Introducción”, en Antonio ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 7-18.

<sup>15</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, a pesar de que durante el siglo XIX se eliminó prácticamente el requisito de propiedad para votar y ser votado, de que cada vez más puesto públicos se convirtieron en electivos y de que los partidos políticos se transformaron en verdaderos partidos de masas, las jornadas electorales eran violentas, en ellas se ejercía abiertamente coerción física y verbal, y se daban en un ambiente siempre caldeado por el alcohol. Al respecto véase, HANH, Steven, *A Nation Without Borders. The United States and Its World in an Age of Civil Wars, 1830-1910*, New York, Viking, 2016, pp. 58-62.

<sup>16</sup> MARÍN ARCE, José María, “La Ley Electoral de 1907 y las elecciones en España durante la crisis de la Restauración (1910-1923)”, en Carlos MALAMUD (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2000, p. 86.

<sup>17</sup> MERINO HUERTA, Mauricio, “La formación del Estado nacional mexicano: pasado colonial, ideas liberales y gobiernos locales”, en Francisco COLOM GONZÁLEZ (coord.), *Relatos de nación: la construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, 2005, vol. 1, p. 338 (pp. 333-350).

(1917-1918), salvo en lo que tiene que ver con el voto directo y la reglamentación de los partidos políticos, “reprodujeron las estructuras anteriores del siglo pasado”.<sup>18</sup> Es decir, tuvo lugar el inicio de un cambio electoral en lo respectivo al voto directo y al surgimiento de partidos políticos, pero no en lo que respecta a la permanencia de la descentralización en la organización y control de los comicios.<sup>19</sup>

Hasta 1946, el último gran paradigma en cuanto a leyes electorales se refiere había sido la Ley para la Elección de Poderes Federales (LEPF) del 2 de julio de 1918, propuesta y sancionada por Venustiano Carranza. Entre 1918 y 1946, se hacen adecuaciones a la referida ley, pero ninguna nueva propuesta la deroga.

A partir de la ley avilacamachista de 1946, las autoridades municipales no tendrían más la obligación de organizarse con sus propios recursos materiales y humanos para la organización de las elecciones, ni federales ni locales. Todas estas actividades serían absorbidas por una única institución de carácter federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en un proceso que podríamos denominar como de federalización de la función electoral, para el cual primero fue creada la CFVE.<sup>20</sup> La consolidación de una estructura centralizada de control electoral respondió a la necesidad de crear un camino cada vez más sinuoso para la irrupción de nuevos partidos políticos y la eliminación, al interior del partido de Estado,<sup>21</sup> de fracturas previas a los comicios, como las ocurridas con Vasconcelos en 1929-1930 y con Almazán en 1939-1940.<sup>22</sup>

Para 1946, la ley electoral carrancista de 1918 contaba con casi tres décadas de vigencia. Un ordenamiento que según los impulsores de la reforma de 1946, “con su sencillez y generosidad facilita su violación a quienes quieren olvidar en el ejercicio del voto los altos intereses de la patria

<sup>18</sup> JOSÉ VALENZUELA, Georgette, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 57.

<sup>19</sup> JOSÉ VALENZUELA, *Legislación electoral*, p. 58.

<sup>20</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 10-11.

<sup>21</sup> MEYER, Jean, “El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral”, en Luis MEDINA PEÑA (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA-DGP, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2010, pp. p. 118.

<sup>22</sup> PAOLI BOLIO, Francisco José, “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, en Pablo GONZÁLEZ CASANOVA (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 194.

y de la democracia” y en donde “ciertos grupos [...] hoy no encuentran en él las garantías que quizá echaron de menos en anteriores comicios”.<sup>23</sup> Es decir, por primera vez se ponía atención al entramado institucional centralizando la organización electoral federal en organismos nacionales directamente dependientes del gobierno, era evidente que el arreglo institucional diseñado en 1917 y 1918 resultaba insuficiente y anacrónico ante las novedosas condiciones que vivía el país, dicha centralización además iba aparejada con la consolidación del partido de Estado.<sup>24</sup>

Es así como la federalización de las funciones electorales quedó sustentada a través de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, propuesta por el presidente Ávila Camacho,<sup>25</sup> a fin de prevenir que existiera competencia electoral efectiva que le hiciera sombra al PRI<sup>26</sup> o a que, como se menciona en párrafos anteriores, en el seno mismo del partido de Estado las facciones insatisfechas por la designación de candidato presidencial recurrieran a separarse de este y formaran nuevas agrupaciones políticas.<sup>27</sup>

La LEF recurrió a reglamentar el registro de las formaciones partidarias y a crear una institución de carácter federal que, según la exposición de motivos del proyecto, respondiera a la necesidad de balancear la intervención de los tres poderes de la federación, así como a reglamentar el actuar de los partidos políticos y de los ciudadanos en la observancia de los procesos electorales. El texto del proyecto original que crearía la CFVE, exponía que dicho órgano, previsto en los artículos 5 al 8, serviría para “realizar el equilibrio de responsabilidades y de funciones” que resultaban de la federalización electoral plasmada en el artículo 97 constitucional y para auxiliar a la “Suprema Corte cuando trate de ejercitar la facultad investigadora que queda reglamentada en el capítulo x” de la Ley, al efecto

<sup>23</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III. -Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I, Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

<sup>24</sup> MEDINA PEÑA, Luis (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA-DGP, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2010, pp. 19-20.

<sup>25</sup> DÍAZ LIMÓN, José, *El cambio político en México a través de sus instituciones y procesos electorales 1810-2010*, México, Comisión Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de Puebla, Escuela Libre de Derecho de Puebla, 2010, p. 397.

<sup>26</sup> LOAEZA, Soledad, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia Mexicana*, vol. LXIII, núm. 1, 2013, pp. 251-252, 254.

<sup>27</sup> GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *Historia de la Revolución mexicana. Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981, t. XV, pp. 301-302.

el dicho capítulo hablaba de los mecanismos en relación a la intervención jurisdiccional para resolver demandas interpuestas por los partidos políticos sobre la validez de la elección en una casilla, distrito o a nivel federal.<sup>28</sup>

Para 1946, denunciando esta situación a propósito de un reclamo de la oposición, se decía que la ley electoral que hasta entonces estaba vigente (la de 1918), al encomendar a los ayuntamientos y autoridades de carácter municipal las principales funciones del proceso electoral, fomentaba el fraude y el cohecho, ya que se consideraba que estos eran susceptibles de influencia partidista y sometidos a “insinuaciones de funcionarios que puedan estar interesados en la contienda electoral”. He ahí una de las justificaciones principales de la nueva reforma, pues mientras no se “rodee a los Ayuntamientos de la independencia y garantías en que debe basarse la libertad del Municipio”, resultaba lógico cambiar fundamentalmente el sistema en lo relativo a la vigilancia y desarrollo de las elecciones, “guardando el posible paralelismo con nuestro sistema federal y encomendando a diferentes organismos las diversas funciones electorales, según se ejerzan en toda la República, en cada Entidad o en circunscripciones todavía más reducidas”.<sup>29</sup>

La Ley señalaba las funciones de la CFVE y, conforme lo que se pretendía con el proyecto para la consecución de la presencia de dicha institución en todos los niveles de la sociedad, se declaraba la creación de instituciones electorales de carácter local y municipal, con presencia en cada estado y en cada municipio del país. Así, cuando la Comisión tuviera que designar comisiones locales lo tenía que hacer con ciudadanos en pleno ejercicio de sus “derechos cívicos”, que tuvieran además reconocida probidad, independencia y cultura. La función de seleccionar a estos individuos recaía en la CFVE y, a su vez, las Comisiones Locales tenían como objetivo vigilar la preparación y desarrollo del proceso en la entidad a que pertenecía e intervenir limitativamente en el mismo proceso de acuerdo con la ley. En el siguiente nivel de mando, los Comités Electorales Distritales serían los encargados de intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral dentro de su circunscripción, conformar las secciones electorales, designar

<sup>28</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

<sup>29</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

los lugares de las casillas y resolver las reclamaciones relativas al padrón electoral; también le correspondía designar a los presidentes y demás funcionarios de casilla en acuerdo previo con los partidos.<sup>30</sup>

En lo conducente a la colaboración de los partidos políticos y de los ciudadanos en el proceso electoral se reconocía la participación de estos en la integración de las casillas, de esta forma, los partidos políticos podrían ponerse de acuerdo para designar personas imparciales y honestas que garantizaran los intereses políticos de todos; si los partidos no se ponían de acuerdo el comité distrital unilateralmente hacía la designación.<sup>31</sup>

Más allá del discurso, la propia modernización del sistema electoral mexicano que supuestamente se proponía en esta ley, entraba en contradicción cuando en la misma exposición de motivos se expresaba que los demás integrantes del sistema político mexicano, los partidos y corrientes políticas distintas del oficialismo y la ciudadanía en general, aún no estaban preparados para procesos electorales en los que las instituciones gubernamentales estuvieran ausentes.<sup>32</sup>

En realidad, de lo que se trataba era de justificar un proceso centralizador de la función electoral con un argumento opuesto de descentralización: de separación entre el Estado y el órgano encargado de la organización de las elecciones.<sup>33</sup> Con este razonamiento se suponía que la ley del 46 y sus posteriores adecuaciones irían disminuyendo gradualmente la participación gubernamental en la organización de los procesos electorales. Como lo que aparentemente se buscaba era la imparcialidad en la integración de estos órganos, se pedía que la totalidad de las agrupaciones políticas participaran de esta atribución. Más allá de que los partidos políticos no serían reconocidos constitucionalmente sino hasta 1977, se apreciaba ya un intento por incorporarlos como actores principales del desarrollo mismo del proceso electoral.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I.- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

<sup>31</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura. Tomo I.- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

<sup>32</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I.- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

<sup>33</sup> MEDINA, *El siglo del sufragio*, p. 17.

<sup>34</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Periodo ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I.- Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

A nuestro entender, la LEF de 1946 tenía un doble propósito: por un lado, estimular la creación de organizaciones políticas mejor estructuradas y que no surgieran espontáneamente en la coyuntura de las elecciones federales y, por el otro, “controlar, desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional”, en el sentido de no otorgar registro a la organizaciones cuyas “características o potencial se desconociera”.<sup>35</sup> Otra interpretación proviene de aquilatar las intenciones presidenciales y, a través de ellas, como sugieren algunos investigadores, inferir que el proyecto original de Ávila Camacho fracasó, puesto que en un primer momento pretendió establecer un sistema bipartidista.<sup>36</sup>

Adicionalmente, en clara contradicción con lo que ocurría con la política interna del recién creado PRI, en donde el presidente de la República era además el “jefe” del partido y elegía a discreción a su sucesor, gobernadores y líderes partidistas,<sup>37</sup> la Ley de 1946 obligaba a los partidos a sujetarse a procedimientos democráticos para la elección de sus dirigentes y candidatos, así como a contar con un programa de educación política de sus militantes y un sistema de sanciones administrativas para aquellos que violaran los principios del propio instituto político.<sup>38</sup>

Además, la federalización de la estructura electoral fue resultado de otros problemas derivados de la complejización del sistema político mexicano, en vista de que los partidos políticos, otrora creados para sustentar la candidatura de algún personaje prominente y de existencia efímera, empezaron a configurarse en torno de una base de carácter nacional a partir de la creación del PAN en 1939; si bien algunos partidos de izquierda simpatizaron abiertamente con el gobierno. Así, para intervenir en las elecciones federales de 1946, se avinieron a la nueva ley para obtener registro como partido político, además del PRI y del PAN, el Partido Democrático Mexicano (PDM) de Ezequiel Padilla y el Partido Fuerza Popular (PFP) de matriz sinarquista.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 193.

<sup>36</sup> LOAEZA, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, pp. 262-263.

<sup>37</sup> MEYER, “El PNR/PRM”, p. 124.

<sup>38</sup> PAOLI BOLIO, “Legislación electoral”, p. 193.

<sup>39</sup> FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 170; DÍAZ LIMÓN, *El cambio político en México*, p. 407.

Con cuatro partidos políticos registrados, se podría pensar en que hubiera una competencia partidista amplia; sin embargo, el poder y legitimidad del partido oficial y el artículo 23 de la LEF dieron al traste con ese supuesto. Dicho artículo resultó bastante restrictivo en el aspecto de las nuevas formaciones políticas, dado que establecía que solo serían reconocidos como partidos políticos los que contaran con una cobertura nacional,<sup>40</sup> es decir, aquellos que habían constituido una asamblea en por lo menos dos terceras partes de las entidades del país con un año de anticipación a la elección. De tal suerte que algunos grupos políticos de carácter local-regional vieron minadas sus posibilidades de competir en elecciones federales y tuvieron que adherir sus fuerzas a otras ya consolidadas a nivel nacional. Esta situación benefició por un lado al PAN, pues muchos grupos políticos locales de filiación católica recibieron el empujón que necesitaban para unirse de lleno a ese partido;<sup>41</sup> por otro lado le fue redituable al PRI, al que unieron fuerzas grupos regionales de izquierda moderada que tenían militancia sindical o campesina en distintas partes del país.

Con todo y sus características restrictivas sobre el registro de nuevos partidos políticos, la LEF de 1946 atribuía a estos algunas facultades respecto a la integración de las autoridades electorales, estableciéndose en su artículo 7° que la CFVE estaría formada por el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; por dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado, representantes de sus respectivas cámaras o de la Comisión Permanente y por dos miembros salidos de alguno de los partidos nacionales.<sup>42</sup>

El impacto de la reforma es claro: se termina con un sistema electoral que convivió con el federalismo mexicano desde su creación por otro que posibilitó la hegemonía electoral del PRI. Con esto se evitó la dispersión de los capitales político-electorales derivados de la legitimidad revolucionaria, pudiendo ser controlados, encausados y administrados desde el centro —no sin sobresaltos—, de tal suerte que se controló más o menos a voluntad

<sup>40</sup> “Ley Federal Electoral (1946)”, *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, t. CLIV, núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, p. 3.

<sup>41</sup> ARRIOLA, Carlos, “El Partido Acción Nacional (origen y circunstancia)”, en *Foro Internacional*, núm. 62 (1971), México, El Colegio de México, p. 249.

<sup>42</sup> “Ley Federal Electoral (1946)”, *Diario Oficial de la Federación*, Sección segunda, t. CLIV, núm. 5, México, lunes 7 de enero de 1946, pp. 1-2.

el avance de la disidencia política, ya fuera esta de origen revolucionario o de signo político distinto: fundamentalmente de derecha —tanto laica como católica— y del comunismo.

**LA LEY DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1963:  
LA CREACIÓN DE LOS “DIPUTADOS DE PARTIDO”**

Adolfo López Mateos, prefiguraba ya desde 1961 la iniciativa de reforma electoral que ampliaría en la Cámara de Diputados, la presencia de parlamentarios procedentes de partidos diferentes al PRI. Si bien es cierto que otras opciones opositoras accedieron a la Cámara Baja cuando se les reconocían triunfos electorales en algún distrito —fundamentalmente del PAN en el norte y occidente del país—, entre 1958 y principios de 1963, las disputas políticas en el plano electoral pasaron a segundo plano opacadas por una serie de movilizaciones sindicales que fueron sofocadas de forma violenta: ferrocarrileros, maestros y médicos.<sup>43</sup> Atrás de algunos de estos movimientos huelguísticos y de protesta, se encontraban posiciones ideológicas y pulsiones políticas que no tenían cabida ni en el oficialismo ni en los partidos políticos existentes en ese entonces: además del PRI, el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el PAN.

Esos cuatro partidos representaron, con algunas incorporaciones efímeras, el sistema de partidos que prevaleció en México entre 1958 y 1979. La ley avilacamachista de 1946 y su reforma de 1951, provocaron este escenario partidista con las restricciones impuestas al registro de nuevos partidos, lo que traía como consecuencia la imposibilidad para que estos grupos sirvieran como vehículos de expresiones políticas diferentes del oficialismo.

El presidente, al referirse a la materia electoral y partidista, durante su tercer informe de gobierno argumentó que no obstante lo excepcional de las elecciones de 1961, en medio de islas de polarización política y oposición, estas habían servido para señalar los caminos del perfeccionamiento de dicho sistema. Un sistema que se debía seguir para la superación de “nuestra

<sup>43</sup> KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, México, Tusquets, 2014, pp. 249-256.

democracia” como culminación de un proceso nacional y en los albores de una “época nueva” luego de pasados los primeros 50 años desde el inicio de la Revolución mexicana.<sup>44</sup>

En diciembre de 1962, el Ejecutivo federal envía al Congreso la iniciativa de reformas para llevar a cabo modificaciones a los artículos 54 y 63 constitucionales, por las cuales se crearían los llamados “diputados de partido”. Este era un método *sui generis* de representación proporcional que les abrió una ventana a los partidos políticos minoritarios para tener representación en la Cámara de Diputados, independientemente de si estos obtenían triunfos de mayoría en algún distrito electoral.

La exposición de motivos que acompañaba la iniciativa exponía que era necesaria, ya que México se encontraba en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, de la participación cada vez más activa de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, de partido político o de condición personal: “Porque nuestro país es la Patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado ni excluido.” Reconocía además que no había sido fácil el acceso al Congreso de la Unión de diversos partidos políticos y que de ahí se desprendía la crítica al sistema mexicano de falta de flexibilidad para “dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un solo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular.”<sup>45</sup>

En este sentido, la reforma de 1963 puede ser interpretada como el primer paso en una apertura o camino hacia la pluralidad, más en la apariencia que en términos reales una apertura, pero absolutamente centralizada y dirigida por el régimen a través de los instrumentos institucionales creados con anterioridad en la LEF de Ávila Camacho en 1946.

La reforma lopezmateísta introducía por primera vez un doble sistema para la elección de diputados federales, pues del total de curules de la Cámara de Diputados, a los partidos minoritarios se les asignaría, según su porcentaje de votación nacional, cinco diputados siempre y cuando obtuvieran un mínimo de 2.5 % del total de la votación nacional. Adicionalmente, por

<sup>44</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año I.- Sesión de apertura del XLV Congreso de la Unión, Tomo I-Número 13, Sesión efectuada el día 1 de septiembre de 1961.

<sup>45</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II.- Período ordinario XLV Legislatura, Tomo I, Número 36, Sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1962 (Vespertina).

cada medio punto porcentual extra, les sería adjudicado un diputado más, hasta llegar a un límite de veinte. Sin embargo, si un partido obtenía el triunfo en veinte o más distritos, no podía ser beneficiado con “diputados de partido”, por lo que el PRI no entró en este juego. Los otros partidos tenían escasas posibilidades de ganar en veinte o más distritos, por ello, el mecanismo introducido por la reforma electoral de López Mateos lo que hacía era garantizar la preeminencia del partido oficial manteniendo el tope de la representación de los partidos de oposición en veinte curules máximo.

En las elecciones de 1964, solo el PAN alcanzó la presencia máxima de curules en la Cámara de Diputados pero si, tanto el PPS como el PARM, hubieran obtenido la representación máxima, aun así la oposición en su conjunto no podía haber pasado de sesenta curules, un poco menos del 30 % del total de diputados, lo cual quiere decir que era un traje a la medida para la manutención del régimen, porque el PRI por sí solo, sin el concierto de los demás partidos, podía modificar la Constitución y contar de hecho con el control de los comicios al ser preeminente también en la Comisión Federal Electoral (CFE) debido a la forma en que se integraba.

En aquellos comicios quedó además claro el fracaso de la reforma, debido a que la intencionalidad a la que respondía no se concretó.<sup>46</sup> Esta era dar al país la apariencia de una normalidad democrática que le diera coherencia a la continuidad institucional instaurada desde 1934, ya que a partir de esa fecha, cada seis años, los días 1° de diciembre se habían renovado el Ejecutivo y el Legislativo, sin reelección, con votaciones fraudulentas sí, pero fundamentalmente de forma pacífica. Claramente la ley electoral estaba dirigida a fortalecer la presencia en la Cámara de Diputados de los partidos de signo distinto del PRI, especialmente de la “oposición fiel” como suele llamarse a los partidos satélites del oficialismo. No obstante, en las primeras elecciones federales sancionadas por esta nueva legislación —salvo el PAN—, ni el PARM ni el PPS obtuvieron el mínimo porcentaje para hacerse acreedores de los primeros cinco diputados de partido pero, según una interpretación del “espíritu de la ley”, les fueron concedidos por este principio cinco y nueve diputados respectivamente.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> REYES HEROLE, Jesús, *La historia y la acción*, México, Ediciones Oasis S. A., 2da Edición, 1978, pp. 229-230.

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y Carlos SIRVENT, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005, p. 38.

Un cambio estructural se dio, sin embargo, en la configuración geodemográfica de las circunscripciones. Un dato contradictorio si tenemos en cuenta que las leyes en materia electoral han sido de las más reformadas a lo largo de la historia. El distrito uninominal, que se instaura en 1857, no sufrió una modificación estructural hasta 1963, precisamente con la implementación de los “diputados de partido”, haciéndose necesaria una redistribución en la que ya se empezaron a dar los primeros pasos para cambiar el principio de representación “por número de habitantes” por el de representación por circunscripciones uninominales fijas o “por principio geográfico”, dado que por vez primera en la historia de México, en la elección de 1964, resultaron electos diputados que no ganaron en un distrito electoral.<sup>48</sup>

La reforma de 1963 le dio nueva forma a los artículos 11, 45, 84, 85, 127 y 134 de la LEF, e introducía los artículos 44 Bis, 127 Bis, 150 y 151.<sup>49</sup> En síntesis, en lo que respecta al proceso electoral federal y a las instituciones electorales participantes de estos procesos, el nuevo documento especificaba desde la modificación en la integración y las fechas en que debía quedar conformada la CFE,<sup>50</sup> hasta la introducción, por primera vez en la legislación electoral, de una regulación en materia fiscal para los partidos políticos nacionales, pues se establecían normativas por la cuales se les concedieron algunas exenciones de impuestos en relación al timbre, los sorteos y las donaciones.<sup>51</sup> También modificó la expedición de credenciales electorales por parte del Registro Nacional de Electores y la forma en que sería recibida la votación en las casillas, así como la forma en que serían calificadas las elecciones de los integrantes de la Cámara de Diputados y el procedimiento por el cual, la misma Cámara, instituida en Colegio Electoral, haría la asignación de los “diputados de partido” según lo dispuesto en el artículo 54 constitucional.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> ARROYO, Israel, “Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857”, en José Antonio AGUILAR RIVERA (COORD.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA-DGP, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 93-94.

<sup>49</sup> “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente. Artículo Único”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCLXI, núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, p. 2.

<sup>50</sup> “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente. Artículo Único”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCLXI, núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, p. 2.

<sup>51</sup> “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente. Artículo 44 Bis”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCLXI, núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, p. 2.

<sup>52</sup> “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente. Artículos 45, 84 y 127”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCLXI, núm. 48, México, 28 de diciembre de 1963, pp. 2-3.

Los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir, 15.2 % del efectivo total de la Cámara. Estos porcentajes de representación partidista se mantendrían prácticamente inalterados hasta las elecciones federales intermedias de 1979, primeras en las que se aplicaron las disposiciones de la reforma electoral de 1977.

Como sucedió con la ley que creó los “diputados de partido” en 1963, la LFE de 1973 fue la que instrumentó y reglamentó los cambios constitucionales de febrero de 1972. La LFE estuvo vigente durante dos elecciones federales, las de 1973 y 1976, y con ella se clausuró una etapa de la moderna historia electoral mexicana iniciada en 1946.

Para las elecciones legislativas de 1973, los partidos minoritarios obtuvieron en su conjunto el 22.41% del total de la votación: 16.37 para el PAN, 4.02 para el PPS y 2.02 para el PARM. Ahora sí, la Cámara de Diputados constituida en colegio electoral para calificar la elección de sus propios miembros, pudo asignar, conforme a lo establecido en la ley electoral y sin apelar a un pretendido “espíritu de la ley”, diputaciones de partido con apego a derecho, puesto que todos los partidos habían cumplido los requisitos mínimos para ser acreedores de dichos escaños. Acción Nacional obtuvo el triunfo en dos distritos de mayoría y, según su porcentaje de votación, veintitrés diputados de partido; al Popular Socialista le fueron adjudicadas diez diputaciones de partido; y el Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo siete curules, uno de ellos de mayoría.

### LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1977

En la elección presidencial de 1976, tanto el PPS como el PARM apoyaron la candidatura de José López Portillo, quien obtuvo el 91.9 % de votos en la elección presidencial. La impronta de las reformas que posibilitaron los “diputados de partido” se aprecia en el surgimiento de un fenómeno electoral que en ese entonces era poco común: que el partido que ganaba la presidencia obtuviera menor porcentaje de votación en las elecciones legislativas, ya que con ello se veía fortalecido, aunque de manera nimia, el peso electoral de los demás partidos.

Cabe decir que se ha discutido con profusión sobre la iniciativa presidencial de José López Portillo que culminó con la aprobación, en diciembre de 1977, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE). Los primeros intentos de análisis sobre los alcances de la reforma —a manera de autojustificación— fueron los cuadernillos editados por la propia CFE apenas publicada la ley.<sup>53</sup> En esa obra fueron recogidos valiosos testimonios, análisis y diagnósticos sobre la situación general del país. Si bien el tema central era la discusión de una nueva reforma electoral, los argumentos no se circunscribieron únicamente a la variable electoral pues las voces, oficialistas y no oficialistas que ahí se expresaron, hablaron de un problema estructural que se tenía que corregir si se pensaba que México podía llegar a ser algún día un país democrático (desigualdad, corrupción, educación, modelo económico, desarrollo, etcétera). Las voces opositoras concluyeron que una reforma electoral que ampliara los canales de participación política para todas las corrientes políticas no resolvería el problema estructural de la democracia mexicana, pero sería un avance, al fin y al cabo.

A pesar de la crítica que realizó Granados Chapa en su fundamental obra *La reforma política*,<sup>54</sup> se reconoció incluso en la prensa crítica que la reforma política de 1977 representó un cambio estructural en el sistema electoral luego de la consolidación del sistema político mexicano en la década de los cuarenta del siglo pasado. Fue representativa en el entendido de que, en mayor o menor medida, se recogieron ahí viejas propuestas de reforma y de apertura política emanadas de la oposición, y que en ese momento fueron reivindicadas por un régimen en crisis de legitimidad nacional e internacional.<sup>55</sup>

Recordemos que, en el verano de 1977, el presidente convocó a una serie de foros de discusión sobre la reforma política que se necesitaba y que se promovía como definitiva. En dichos foros participaron académicos, políticos, ciudadanos e intelectuales. Estuvieron presentes los que

<sup>53</sup> Véase *Reforma política: gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral, 1977, vols. 1-10.

<sup>54</sup> Véase GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *La reforma política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, 1982.

<sup>55</sup> Sobre esta discusión se abunda en SERVIN, Alicia, *La oposición política. Otra cara del siglo XX mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2006.

abiertamente defendían al régimen, los llamados intelectuales orgánicos, y además propuestas lúcidas provenientes de personajes de la oposición, tanto de la derecha como de la izquierda.<sup>56</sup>

El PAN argumentó desde ese foro, por ejemplo, que era falso que la reforma ampliara el volumen de la oposición en la Cámara de Diputados, puesto que al aumentar el número de diputados a 400, de los cuales 100 serían de representación proporcional, solamente podía corresponderle a las minorías el 25% del total de curules, mientras que con la ley electoral anterior se garantizaba la presencia de la oposición en la Cámara Baja hasta en un 28-32%, repartidos entre tres partidos, lo cual además chocaba con las nuevas disposiciones propuestas en la reforma, la cuales prevenían la existencia, registro y creación de otros partidos políticos, distintos a los ya tradicionales PAN-PPS-PARM.

El PPS, para ese entonces comparsa absoluta del PRI, le espetaba a Acción Nacional, que lo que estaba detrás de este reclamo era que en realidad a lo que le temían los panistas era a perder el predominio de los curules de la oposición, en vista de que ahora sus 25 puestos en la cámara (escaños bastante asequibles en relación a su fuerza política nacional), más los que pudiera conseguir por la fórmula de mayoría, estaban en peligro debido a la presencia de un mayor número de opciones partidistas.

Esta situación de falta de legitimidad y de malestar social se agravó en las elecciones de 1976.<sup>57</sup> El que hubiera un solo candidato en aquellas elecciones representó un problema político tanto para el régimen como para los partidos de oposición, siendo la expresión más clara de que el marco legal y las prácticas políticas existentes en ese momento habían llegado a su límite. Es decir, si en 1946 asistimos a la creación de una estructura autoritaria de control de la función electoral, en 1977 se pretende una flexibilización de dicha estructura.

Las reformas de 1977 se enmarcan en este contexto, es decir, en un momento en que varias circunstancias se presentan por primera vez en la realidad política mexicana y, respondiendo a su emergencia, se pone en marcha un proyecto de reforma ideado en las altas esferas del poder político.

<sup>56</sup> En este sentido, resultan de especial riqueza las discusiones de los días 17 y 18 de octubre de 1977.

<sup>57</sup> MIDDLEBROOK, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'DONELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD, *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Paidós, 1994, vol. 2, p. 199.

Para algunos autores, en las audiencias públicas a las que convocó la SEGOB el 22 de abril de 1977, no podemos encontrar fundamento de que las distintas fuerzas políticas participantes fueran tomadas efectivamente en cuenta en la elaboración del proyecto que finalmente fue aprobado y que es el que conocemos como la reforma política de la administración López Portillo. Más bien fueron foros en los que el régimen reafirmó que la propuesta que ya tenía preparada más o menos cubría los aspectos que la oposición consideraba más urgente reformar, aunque Jesús Reyes Heróles siempre negó esto.<sup>58</sup> Ciertamente que la oposición ya desde que contó con presencia en el Legislativo, aunque fuese casi anecdótica en la década de los cuarenta, había hecho propuestas valiosas y concienzudas, bien fundamentadas y expresadas en términos que estuvieron en consonancia con lo que sucedía en el mundo occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial.<sup>59</sup>

Es claro que el presidente López Portillo quiso situar a la “reforma política” como uno de los rasgos fundamentales de su sexenio, cosa que no logró del todo porque este se puede recordar más bien por la debacle económica y la primera crisis petrolera, por los índices exorbitantes de inflación, por la devaluación del peso en 400 %, por la nacionalización de la banca o por aquella célebre conferencia de prensa en la que declaró ser el perro protector del peso frente a los especuladores financieros, pero no se le recuerda por ser el artífice de la reforma político-electoral que le permitió al país dar sus primeros pasos hacia la apertura democrática.<sup>60</sup>

Pronto López Portillo y sus allegados plantearon la posibilidad de, en vez de tratar de exterminar a los grupos disidentes, integrarlos a la arena política formal. La primera estrategia fue tratar de cooptarlos, luego sacar a esos grupos de la clandestinidad sin miedo a represalias gubernamentales y, finalmente, brindarles la certeza jurídica y política de que, por más pequeña

<sup>58</sup> MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “La representación popular en una sociedad política pluralista”, en Antonio MARTÍNEZ BÁEZ e Iván ZAVALA, *Ensayos sobre la reforma política II*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Serie Ensayos, 1978, p. 10.

<sup>59</sup> AYALA LÓPEZ, José Fernando, *Autoritarismo y régimen electoral. Historia de las instituciones electorales mexicanas, 1917-1977*, México, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 125-168.

<sup>60</sup> “Los empresarios y banqueros nunca perdonaron a López Portillo por nacionalizar la banca. Desde sus trincheras y posibilidades, financiaron investigaciones académicas en el sentido de promover una suerte de ‘leyenda negra’ en torno al sexenio de mi padre.” Entrevista a José Ramón López Portillo, Oxford, Oxfordshire, Inglaterra, 12 de junio de 2017.

que fuera su fuerza electoral y política en el país, pudieran llegar a estar representados en el Congreso. Ello produjo la necesidad urgente de reformar el sistema electoral e implantar la representación proporcional a través de la cual las minorías estuvieran representadas ante el Congreso en más o menos los mismos términos que su porcentaje de votación. Pero para que dicha reforma se iniciara, antes se tenían que reformar distintos artículos constitucionales, darle sustento constitucional a la existencia de los partidos políticos, cambiar el método por el cual se delimitaban los distritos electorales, implantando un número fijo de ellos para que el total de diputados no variara de legislatura a legislatura y fomentar que esas opciones clandestinas de las que hablamos antes, se convirtieran en formaciones partidistas a través de financiamiento público y otras prebendas. La posible formación y existencia de nuevos partidos respecto de los cuatro existentes hacia 1976 (PRI, PAN, PPS y PARM), entrañaba la idea de implantar un sistema de representación proporcional más puro.<sup>61</sup>

En total sufrieron reformas y adiciones 17 artículos constitucionales, caso que nunca en la historia reciente había sucedido, esa fue una de las razones por las cuales se le denominó a este proceso “reforma política”, porque reformó muchos artículos constitucionales y para algunos especialistas representó una vuelta de tuercas respecto de 1946 y 1963.<sup>62</sup> Sin embargo, esto no debe soslayar el hecho de que la estructura de mando y control de las instituciones electorales no varió sustancialmente y que la institución encargada de preparar los comicios, regular las campañas, expedir las credenciales electorales y elaborar el padrón de electores, seguía estando en manos del régimen. Es decir, la institución electoral de la época y su estructura de dirección, ideada en 1946, carecían de independencia respecto del Ejecutivo, pues quien tomaba las decisiones últimas en materia electoral era el secretario de Gobernación.

Cuatro meses después de haber iniciado el sexenio, el 1 de abril de 1977, el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en un discurso en

<sup>61</sup> Según Luis Medina Peña, Jesús Reyes Heróles y sus colaboradores leyeron el trabajo de W. J. M. Mackenzie, *Free Elections*, de donde sacaron los elementos teóricos y metodológicos de la reforma; otro modelo en que se inspiraron fue el sistema de representación proporcional que en ese entonces se utilizaba en la República Federal de Alemania, aunque Reyes Heróles siempre declaró que se había inspirado en Mariano Otero. Entrevista a Luis Medina Peña, Ciudad de México, 9 de marzo de 2018.

<sup>62</sup> WOLDENBERG, José, Pedro SALAZAR y Ricardo BECERRA, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011, p. 107.

Chilpancingo, Guerrero, expuso —de forma un poco velada— las pulsiones de la administración, sus miedos a la turbulencia política y la estrategia por la cual se solventarían dichas problemáticas.<sup>63</sup>

Desde la campaña presidencial, con su eslogan “La solución somos todos”, López Portillo había convocado a una “alianza para la producción” que tendría como fin salir de la crisis económica heredada del sexenio anterior.<sup>64</sup> Para ello convocaba a un gran pacto nacional en el cual pretendía fueran dejados de lado intereses particulares clasistas y sindicales sacrificados por el bien nacional. Se apelaba a una mayor disciplina y austeridad económica, en beneficio del desarrollo de la nación.

Como corolario de esta estrategia económica, se tenía que generar una pacificación de los grupos políticos radicalizados del país. No fue casual que el discurso que abriría el proceso de la reforma político-electoral se diera en Guerrero, cuna de los movimientos guerrilleros de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez. En aquella alocución, el secretario de Gobernación denunció la rigidez de la administración de Luis Echeverría, la cual había derivado en violencia armada y de igual manera expuso las intenciones del nuevo gobierno por “captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría forman parte de la nación”.<sup>65</sup>

Las declaraciones tenían un diagnóstico de la situación política del país que le generaba al régimen cierto grado de incertidumbre, por ello, se llamaba a la sociedad mexicana en abstracto a construir la unidad democrática, ya que esta suponía “que la mayoría prescindiera de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías”, advirtiendo que también debía existir el “acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos”.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> MARTÍNEZ BÁEZ, “La representación popular”, p. 10.

<sup>64</sup> “Discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, 1977”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Arnulfo PUGA CISNEROS y Héctor DÍAZ-SANTANA (comps.), *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, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 65.

<sup>65</sup> “Discurso de Jesús Reyes Heróles”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, PUGA CISNEROS y DÍAZ-SANTANA, *Memoria histórica de la transición*, p. 67.

<sup>66</sup> “Discurso de Jesús Reyes Heróles”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, PUGA CISNEROS y DÍAZ-SANTANA, *Memoria histórica de la transición*, p. 67.

Para ello, Reyes Heróles proponía la vieja estrategia de resolver los problemas políticos del país a través de reformas. Según sus propias palabras: “Quiere decir esto que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas y de intereses que lo configuran”.<sup>67</sup> Concluía aquel discurso del político e intelectual veracruzano con la sentencia: “ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad”,<sup>68</sup> signando el derrotero sobre el cual se daría la apertura: a través de las leyes y de la legitimidad emanada de ellas.

Dicho lo anterior, el documento que oficializó las posturas del presidente López Portillo en voz de su secretario de Gobernación quedó plasmado en la Convocatoria a Audiencias Públicas para la Reforma Electoral. El documento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 1977, hizo la convocatoria para la participación en las audiencias iniciando con unas consideraciones que hay que tener en cuenta, porque al margen de que la CFE fundamentara su iniciativa en el artículo 47 de la LFE, la convocatoria respondía a “atender la respetuosa invitación formulada por el C. Presidente de la República, José López Portillo” por la cual la Comisión debía constituirse en “un foro en el que se recaben todos los puntos de vista que se deseen expresar” con la finalidad de hacer contribuciones que enriquezcan los criterios de la “reforma política planteada por el Ejecutivo Federal”.<sup>69</sup> En este sentido, la CFE, en el ánimo de recabar opiniones que “contribuyan a forjar el alcance, contenido y procedimientos de la reforma política”, determinó realizar sesiones extraordinarias y celebrar audiencias públicas,<sup>70</sup> las cuales se fundamentaron en 11 bases reglamentarias que les darían a las sesiones un basamento de civilidad y orden, en donde, en teoría, cualquier ciudadano interesado podía solicitar el uso de la palabra.<sup>71</sup>

En estas reuniones estuvieron representantes de los partidos tradicionales y de nuevas y viejas organizaciones que no tenían registro

<sup>67</sup> “Discurso de Jesús Reyes Heróles”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, PUGA CISNEROS y DÍAZ-SANTANA, *Memoria histórica de la transición*, p. 67.

<sup>68</sup> “Discurso de Jesús Reyes Heróles”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, PUGA CISNEROS y DÍAZ-SANTANA, *Memoria histórica de la transición*, p. 68.

<sup>69</sup> “Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXLI, núm. 38, México, 22 de abril de 1977, p. 2.

<sup>70</sup> “Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXLI, núm. 38, México, 22 de abril de 1977, p. 2.

<sup>71</sup> “Convocatoria y bases a que se sujetarán las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXLI, núm. 38, México, 22 de abril de 1977, pp. 2-3.

como partido y que aspiraban a serlo, pues una de las cosas adelantadas por el gobierno era que, más allá de los resultados que arrojaran las audiencias, el Ejecutivo tenía ya lista una estrategia de reforma y que en ella uno de los puntos principales sería el relativo al registro de nuevos partidos políticos a través de la figura de un “registro condicionado”.

Como se dijo, hubo expositores de todos los partidos con y sin registro, uno de los casos más notables fue la intervención de Arnoldo Martínez Verdugo, secretario general del Partido Comunista Mexicano (PCM), que denotaba las intenciones del régimen de entablar un efectivo espacio de diálogo y de interacción con todas las fuerzas políticas del país, debido a que el PCM había sido declarado ilegal en 1929. Es cierto que en 1935, bajo el auspicio de Lázaro Cárdenas, volvió a la legalidad, pero para perder nuevamente su registro después de las elecciones de 1940.<sup>72</sup> Por otro lado, la intervención del ingeniero Heberto Castillo por el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), otra agrupación política sin registro, resultó relevante en este mismo afán. Desde luego que se escucharon muchas más voces, pero no nos detendremos a analizar cada una de ellas, solo rescatamos las dos mencionadas porque, desde nuestro punto de vista, son las más relevantes por abrir la posibilidad de que se concretara una Ley de Amnistía en lo que ya se comenzaba a conocer como la “guerra sucia”. La presencia en esos foros tanto del PCM como del PMT, les garantizaba a muchos grupos levantados en armas la existencia de un espacio pacífico para competir por el poder político y la certeza de que el gobierno no los perseguiría al hacerse pública y legal su actividad política.

A este respecto, el PAN solo adelantó tímidas críticas en vista de que su crisis interna y su consecuente disminución significativa en el porcentaje de votación de 1976, hicieron que su posición fuera vacilante respecto a las reformas, pues algún sector del partido les daba su respaldo implícitamente. La crítica principal del PAN a la reforma era que en realidad no se llegaba a realizar una reforma política de fondo, dado que lo que se hacía eran simples modificaciones legislativas y no se pretendía “modificar las bases reales de sustentación del poder”, esto, según la posición oficial del partido en la Cámara de Diputados, solo se lograría suprimiendo prácticas que al margen

<sup>72</sup> FUENTES DÍAZ, *Los partidos políticos*, pp. 249-269.

de las leyes o en contra de ellas “mantienen a grandes sectores de la población en un estado de sujeción al Gobierno, que se traduce en votos cautivos y una serie de controles ilícitos, que vulneran seriamente la libertad política y facilita manipular las elecciones y alterar sus resultados”. El diagnóstico era ciertamente el adecuado, puesto que esa estructura y esas prácticas que la ley de 1977 ni atacaba, ni hacía nada por modificar, aún le permitieron al PRI mantenerse en el poder hasta el año 2000.<sup>73</sup>

La medida estaba plenamente enfocada en la reforma del sistema electoral con dedicatoria especial para el sistema de partidos. Los partidos políticos se incorporaron a la Constitución y esta disposición hizo necesarias estrategias y métodos para su regulación y financiamiento. Un hecho sin precedentes en la historia de nuestro país, ya que sin tomar en cuenta que con la reforma de 1963 a los partidos se les exentó del pago de algunos impuestos, nunca habían existido regulaciones en materia de financiamiento de los partidos que hasta entonces se mantenían con sus propios recursos.<sup>74</sup>

Podemos aceptar entonces que con la LFOPPE se da un proceso con innovaciones solo en el terreno electoral. Más importante aún fue que los partidos políticos pasaran de ser “simples asociaciones de carácter privado para convertirse en entidades de interés público”.<sup>75</sup> La constitucionalización de los partidos quedó expresada en la LFOPPE, ley que estaba dividida en 5 Títulos,<sup>76</sup> 250 artículos y tres transitorios, siendo el capítulo tercero del Título primero de esta Ley, expresamente dedicado al “sistema de partidos”. Cambia la redacción incluso del capítulo pasando del tradicional capítulo “De los partidos” al de “Sistema de partidos políticos”.<sup>77</sup>

Las corresponsabilidades en la supuesta creación o consolidación de un sistema político democrático recaían en gran medida en el actuar de los

<sup>73</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II.-Período ordinario I Legislatura. Tomo II-Número 47. Sesión efectuada el día 19 de diciembre de 1977.

<sup>74</sup> MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 129.

<sup>75</sup> HERNÁNDEZ SOTO, Humberto, *Democracia y federalismo: la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*, Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California, Porruá, 2008, p. 49.

<sup>76</sup> Título I, De la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las organizaciones políticas (Arts. 1-73); Título II, De la preparación de la elección (Arts. 74-181); Título III, De la jornada electoral (Arts. 182-211); Título IV, De los resultados electorales (Arts. 212-221); y Título V, De lo contencioso electoral (Arts. 222-250).

<sup>77</sup> “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCXLV, núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 2.

partidos. Ya en otras leyes, sin embargo, se estableció que esto era responsabilidad del Estado, junto con los partidos y los ciudadanos en una amalgama poco precisa. Con los nuevos lineamientos, aunque se vuelve a apelar a la responsabilidad que en cuestiones electorales tienen todos los actores de la vida pública del país, se desarrolla con argumentos más específicos y detallados el *deber ser* de los nuevos partidos políticos.

Podemos denominar a los partidos políticos como “nuevos partidos políticos”, visto que la Ley los redefinía, los ampliaba y acotaba al mismo tiempo, les ponía reglas claras y métodos de actuar más acordes con la presunta democracia que se pretendía construir, es decir, fundaba —con sus matices— un verdadero sistema de partidos moderno, por ello, creemos que a partir de la obtención y refrendo del registro de todos los partidos existentes entonces, asistimos en realidad a un proceso en que la reforma construyó nuevas instituciones al redefinirlas y circunscribirlas a la ley. Eso, por supuesto, en términos puramente formales debido a que, como sabemos, las leyes en México muchas veces se han supeditado a la tradición, aunque esta esté en contradicción con el principio mismo que la ley pretende regular.

El artículo 21 de la LFOPPE, que a su vez reglamentaba lo que el artículo 41 constitucional establecía en su también reciente reforma, decía que los partidos políticos con registro gozarían de personalidad jurídica para todos los efectos legales, una innovación más en la ley electoral.<sup>78</sup> Otro de los aspectos fundamentales de la ley fue el establecimiento del registro condicionado<sup>79</sup> como fórmula para el ingreso de nuevos partidos al escenario electoral institucional, pues se establecía como requisito para mantener el registro definitivo y para acceder a él que los partidos obtuvieran por lo menos el 1.5 % de la votación nacional.<sup>80</sup>

En este sentido, la CFE, como conductora de este proceso, convocaría a quienes pretendieran obtener su registro condicionado a través de una solicitud que no implicaba una entrega del listado de afiliados a nivel nacional. Este obstáculo había impedido desde 1946 el registro de nuevos

<sup>78</sup> “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCXLV, núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 3.

<sup>79</sup> Artículo 26. “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCXLV, núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 3.

<sup>80</sup> WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012; “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”.

partidos políticos nacionales, es decir, a diferencia del registro definitivo, el condicionado permitía a las opciones políticas marginadas por las leyes anteriores, competir en elecciones federales sin haber acreditado ante la CFE y la SEGOB los documentos probatorios de tener 3 000 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales y de alcanzar por lo menos el 1.5 % de la votación total nacional. Ello les brindaba el derecho de aspirar al registro permanente en donde sí debían de acreditar el número de afiliados.<sup>81</sup>

A estos grupos que pretendían obtener su registro condicionado les eran solicitados adicionalmente una serie de prerequisites bastante poco estrictos, por ejemplo, que contaran con una declaración de principios, programa de acción y estatutos claros; que representaran una corriente de opinión, una expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional; que hubieran realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud del registro, o bien haber funcionado como asociación política nacional con un año de antigüedad.<sup>82</sup>

La tercera modificación más relevante de esta serie de reformas constitucionales, y de la reglamentación secundaria, es la que tuvo que ver con el establecimiento de la representación proporcional para la elección de los diputados federales, sistema que conviviría desde ese entonces y hasta el presente con un sistema de elección mayoritario. Para la consecución de lo anterior, se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, un cambio —este sí— que representaba una remoción estructural, un punto y aparte en materia de representación política, porque desde la Constitución de 1824 se había establecido una sobrerrepresentación en la elección de representantes populares, al desecharse el caudal de votos de las opciones perdedoras en los distritos electorales.<sup>83</sup>

La reforma electoral en este sentido iba a tratar de resolver dicha situación, de tal suerte que los cambios establecieron que la Cámara de

<sup>81</sup> WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”.

<sup>82</sup> Artículo 32. “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXLV, núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, p. 4.

<sup>83</sup> WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”.

Diputados elevara el número de curules hasta un máximo de 400. Estos asientos serían fijos a partir de este momento, pues en la reforma constitucional se creaban 300 distritos uninominales. Resulta interesante recordar que antes de la entrada en vigor de estas disposiciones, la existencia de los distritos estaba supeditada a criterios única y exclusivamente poblacionales y ahora, con las reformas, respondería a criterios poblacionales y geográficos, ya que dichas entidades solo podían ser modificadas cada 10 años con base en el crecimiento poblacional registrado en el censo general de población, con la salvedad de que solo el número de representados, así como la delimitación geográfica de cada distrito electoral, sería modificada, no así el número total de distritos que serían siempre de 300.<sup>84</sup>

De las 400 diputaciones establecidas por esta ley, 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, los primeros “serían elegidos en 300 distritos (uno en cada uno) y los otros 100 en tres, cuatro o cinco listas “circunscriptoriales”, que se repartirían con un criterio de representación proporcional”. Por otra parte, el partido que obtuviera “60 escaños o más por la vía uninominal ya no participaría de ese reparto”. Es decir, por lo menos el 25 % de los escaños en la Cámara de Diputados sería ocupado por la oposición.<sup>85</sup>

En este sentido, se establece un sistema electoral de representación proporcional con preponderante mayoritario que construye un sistema de partidos no conocido hasta entonces en la historia nacional y que abriría a México un incipiente camino hacia la apertura democrática. Este proceso dejó fundadas las bases en las cuales posteriormente, con las reformas de finales del siglo xx, se sustentará el desarrollo de las instituciones político-electorales que conocemos hasta hoy. En otras palabras, de aquí en adelante se cumple con una regla básica de las democracias, en vista de que estas encuentran en el sistema de partidos la base sustancial de su actividad político-electoral. En México, el sistema de partidos creado por la reforma de 1977 se encontró con una estructura de control electoral que había venido perfeccionándose desde hacía décadas, pero también con la base para

<sup>84</sup> Artículos 74, 75 y 154. “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXLV, núm. 44, México, 30 de diciembre de 1977, pp. 8-17.

<sup>85</sup> WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición*, “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ellas”, “Las reformas”.

transitar de un institucionalismo autoritario a un institucionalismo democrático.<sup>86</sup>

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si aceptamos la idea de que actualmente en México existe una democracia, lo primero que hay que notar es que en el escenario internacional, y con respecto a otros países que comenzaron procesos democratizadores en los mismos años, el país experimentó un proceso de modernización democrática atípico que demoró casi un cuarto de siglo en cuajar: entre 1977 y 2000.

En términos esquemáticos, podemos considerar que nuestro análisis parte de considerar que con la reforma de 1946 tuvo lugar el establecimiento de una estructura autoritaria en el terreno del control electoral en México. Esta estructura comenzaría a flexibilizarse a partir de la reforma de 1977, de manera que el siguiente período de reformas —que tuvo lugar entre 1990 y 1996, con el final del control gubernamental sobre la integración y funcionamiento de la institución electoral— daría lugar a un cambio político que, como resulta evidente luego de las pasadas elecciones federales de 2018, es un cambio enmarcado en un proceso que parece no haber concluido.

La reforma de 1977 es trascendente a nivel histórico porque es la que posibilita la posterior profundización de las siguientes reformas, dado que la emergencia de nuevas fuerzas políticas condujo a que en los momentos cruciales del proceso de negociación de nuevas leyes en materia electoral, surgiera el hecho inédito de no llegar a acuerdos entre las distintas fuerzas y que ello propiciara —según los ideales republicanos, federalistas y democráticos nunca cumplidos de la Constitución de 1917— el diálogo, la confrontación de ideas, la discusión, la persuasión y el acuerdo entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso.

Así, el hecho de que con sus matices, el poder político surgiera del acto ciudadano de votar, desplazó en forma definitiva las posibilidades de la violencia como sustituto de la política y de la participación, pero también las elecciones se convirtieron en un claro mecanismo de acceso al poder, ya fuera en el ámbito legislativo federal y local, o se tratara de ejecutivos locales

<sup>86</sup> HERNÁNDEZ SOTO, *Democracia y federalismo*, p. 51.

o representaciones municipales.<sup>87</sup> En la etapa más reciente de este proceso, en la que nos situamos hoy día, la reforma de 1977 fue la que brindó condiciones de posibilidad para que —en lo que en ese entonces era un futuro todavía lejano— las fuerzas otrora gobernantes se situaran por primera vez en el papel de oposición y viceversa.

La LEF de 1946 representó un punto de inflexión en cuanto a las instituciones electorales que de ahí surgieron y a cómo se delinearon las posteriormente creadas, pues establece la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta 1996, en que el secretario de Gobernación dejó de presidir la respectiva comisión encargada de la observancia electoral. De 1946 a 1996, en lo fundamental se mantiene siempre una institución que, a través de sus subdivisiones locales y distritales, administra y vigila las elecciones, es decir, un organismo supraestatal que trasciende el pacto de los estados con la federación al no tomar en cuenta, para su funcionamiento y resoluciones, las legislaciones locales en materia electoral. De tal suerte que, como han señalado otros especialistas, a veces es necesario observar el proceso de las reformas —si lo delimitamos históricamente— como las instancias que “modulan la contienda política y además inciden en su intensidad, sus conductas, su horizonte, en las relaciones y las prácticas políticas, en los conflictos y en las eventuales salidas a los mismo.”<sup>88</sup>

Uno de los rasgos más característicos de la evolución política mexicana y de la democracia electoral que hoy conocemos, fue el énfasis en la materia electoral con una direccionalidad enfocada en la pluralidad política, que paulatinamente fue incorporando a su interior diferentes opciones políticas y que se cimentó en las instituciones políticas que ya existían, como son claro ejemplo las tres reformas político-electorales aquí analizadas.<sup>89</sup>

Este análisis permite entender que en el terreno de la legislación electoral el período comprendido entre 1946 y 1977 puede ser considerado como el inicio y el fin del control total de los procesos electorales por parte del régimen posrevolucionario, su época de oro en este sentido. Es también

<sup>87</sup> GONZÁLEZ AYERDI, Francisco, “El cambio político en México”, en Arturo VALENZUELA, Francisco GONZÁLEZ AYERDI, Francisco VALDÉS UGALDE, John BAILEY y Jorge BUENDÍA LAREDO, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003, p. 52.

<sup>88</sup> WOLDENBERG, *La mecánica del cambio*, p. 49.

<sup>89</sup> MERINO, *La transición votada*, p. 21.

importante resaltar el hecho de que las tres reformas no necesariamente fueron exitosas o provocaron los resultados esperados, ya que algunas de ellas fueron apuntaladas luego de unos años: es un hecho que 1946 centralizó la función electoral, pero en 1951 esa ley fue remozada dándole más atribuciones al organismo encargado de la administración; después de que la reforma de 1963 no fuera suficiente para mantener mínimos volúmenes de representación de las minorías en el Congreso, también fue readecuada diez años después, en 1973, tras lo cual fue claro que la fórmula de los “diputados de partido” había cumplido su ciclo y se tenía que recurrir a un sistema de representación proporcional que pudiera convivir palmo a palmo con el mayoritario, como sucedió con la ley de 1977.

En suma, durante los años que van de 1946 a 1977 asistimos a un proceso por el cual se transita del tradicional sistema democrático liberal de la mitad más uno, en donde la mayoría lo gana todo y las minorías no ven reflejada su importancia electoral en su representación en el Congreso, a un sistema que en sus cimientos de configuración rescata lo mejor de dos mundos: sistema mixto de representación proporcional con preponderante mayoritario.

## REFERENCIAS

### FUENTES DOCUMENTALES

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.*

*Diario de Sesiones de Cortes.*

*Diario Oficial de la Federación.*

### ENTREVISTAS

José Ramón López Portillo, Oxford, Oxfordshire, Inglaterra, 12 de junio de 2017.

Luis Medina Peña, Ciudad de México, 9 de marzo de 2018.

### BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel A. y Sidney VERBA, *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Boston, Little, Brown and Company, 1965.

- ANNINO, Antonio, “Introducción”, en Antonio ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 7-18.
- ANNINO, Antonio, “The ballot, land and sovereignty: Cádiz and the origins of Mexican local government, 1812-1820”, en Eduardo POSADA CARBÓ (ed.), *Elections before democracy: the history of elections in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan Press LTD, Institute of Latin America Studies, University of London, 1996, pp. 61-86.
- ARRIOLA, Carlos, “El Partido Acción Nacional (origen y circunstancia)”, en *Foro Internacional*, núm. 62 (1971), México, El Colegio de México, pp. 233-251.
- ARROYO, Israel, “Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857”, en José Antonio AGUILAR RIVERA (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA-DGP, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 55-94.
- AYALA LÓPEZ, José Fernando, *Autoritarismo y régimen electoral. Historia de las instituciones electorales mexicanas, 1917-1977*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- BAÑOS MARTÍNEZ, M. A. y C. PALACIOS MORA, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales, 1977-2010”, *Investigaciones Geográficas. Boletín*, núm. 84, 2014, pp. 81-95.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- DÍAZ LIMÓN, José, *El cambio político en México a través de sus instituciones y procesos electorales 1810-2010*, México, Comisión Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de Puebla, Escuela Libre de Derecho de Puebla, 2010.
- FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, 1996.
- GONZÁLEZ AYERDI, Francisco, “El cambio político en México”, en Arturo VALENZUELA, Francisco GONZÁLEZ AYERDI, FRANCISCO VALDÉS UGALDE, John BAILEY y Jorge BUENDÍA LAREDO, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003, pp. 30-60.
- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *Historia de la Revolución mexicana. Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981, t. xv.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *La reforma política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1982.

- GUERRA, François-Xavier, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda SABATO (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 33-61.
- HANH, Steven, *A Nation Without Borders. The United States and Its World in an Age of Civil Wars, 1830-1910*, New York, Viking, 2016.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*, México, El Colegio de México, 2016.
- HERNÁNDEZ SOTO, Humberto, *Democracia y federalismo: la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*, Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California, Porrua, 2008.
- JOSÉ VALENZUELA, Georgette, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, México, Tusquets, 2014.
- LEVITSKY, Steven y Lucan A. WAY, “Linkage and Leverage: How do International Factors Change Domestic Balances of Power?”, en Andreas SCHEDLER (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colo., L. Rienner, 2006, pp. 199-216.
- LOAEZA, Soledad, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia Mexicana*, vol. LXIII, núm. 1, 2013, pp. 251-358.
- MARÍN ARCE, José María, “La Ley Electoral de 1907 y las elecciones en España durante la crisis de la Restauración (1910-1923)”, en Carlos MALAMUD (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2000, pp. 62-86.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “La representación popular en una sociedad política pluralista”, en Antonio MARTÍNEZ BÁEZ e Iván ZAVALA, *Ensayos sobre la reforma política II*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Serie Ensayos, 1978.
- MEDINA PEÑA, Luis (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA-DGP, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2010.
- MERINO HUERTA, Mauricio, “La formación del Estado nacional mexicano: pasado colonial, ideas liberales y gobiernos locales”, en Francisco COLOM GONZÁLEZ

- (coord.), *Relatos de nación: la construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, 2005, vol. 1, pp. 333-350.
- MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MEYER, Jean, “El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral”, en Luis MEDINA PEÑA (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA-DGP, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2010.
- MIDDLEBROOK, Kevin J., “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México”, en Guillermo O’DONELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD, *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Paidós, 1994, vol. 2, pp. 187-224.
- OROZCO PIMENTEL, Mauricio, *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, “Las transiciones en América Latina”, en *Las transiciones a la democracia*, coordinado por “Cambio XXI Fundación Mexicana”, México, Porrúa, 1993.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, en Pablo GONZÁLEZ CASANOVA (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 166-217
- PEREYRA, Carlos, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Arnulfo PUGA CISNEROS y Héctor DÍAZ-SANTANA (comps.), *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, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Reforma política: gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral, 1977, vols. 1-10.
- REYES HEROLES, Jesús, *La historia y la acción*, México, Ediciones Oasis S. A., 2da Edición, 1978.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y Carlos SIRVENT, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, *México en el siglo XX: del Porfiriato a la Globalización*, Madrid, Arco, 2010.
- SERVÍN, Alicia, *La oposición política. Otra cara del siglo XX mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- WARREN, Richard A., “Las elecciones decimonónicas en México: una revisión

- historiográfica”, en José Antonio AGUILAR RIVERA (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA - Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 27-54.
- WAY, Lucan A., “Authoritarian Failure: How Does State Weakness Strengthen Electoral Competition?”, en Andreas SCHEDLER (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colo., L. Rienner, 2006, pp. 167-173.
- WILKIE, James W. y Edna MONZÓN WILKIE, *Porfirio Muñoz Ledo. Historia oral 1933-1988*, México, Debate, 2017.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- WOLDENBERG, José, Pedro SALAZAR y Ricardo BECERRA, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

Fecha de recepción: 9 de junio de 2022

Fecha de aceptación: 17 de julio de 2022

