

ELECCIONES CONGRESIONALES EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, 1958-1970

Congressional elections in post-revolutionary Mexico, 1958-1970

Luis Rubén Hernández Gutiérrez¹

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2016.

Fecha de aceptación de versión final: 5 de septiembre de 2016.

RESUMEN: Durante décadas se ha olvidado el estudio de la historia institucional del Congreso mexicano, especialmente en la etapa en la que prevalecía el régimen autoritario, llamado *de la Revolución Mexicana*. Este artículo busca empezar a colmar esta laguna mediante el análisis de las elecciones congresionales y del sistema de autocalificación en el periodo 1958-1970. Como se mostrará, la celebración de elecciones congresionales no era solamente un burdo ritual de ratificación de los triunfos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Constituía la oportunidad para que los candidatos del partido hegemónico forjaran o estrecharan los contactos políticos dentro de sus respectivos distritos o entidades federativas, los cuales podían serles de utilidad en el futuro para ascender a otros cargos. Asimismo, las elecciones servían para que los gobiernos de la Revolución llevaran su mensaje, por medio de los candidatos y sus campañas, a los lugares más apartados de la República Mexicana. Particularmente importante era la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral porque le permitía ser jurado de última instancia para calificar las elecciones de sus propios miembros. Esta función le hacía participe del sistema electoral no competitivo, en tanto que constituía el último eslabón que proporcionaba un manto de legalidad al fraude electoral y al autonombramiento de los militantes del PRI para los cargos de representación política. De esta manera quedará explicado cómo se constituía el gobierno unificado en México durante la vigencia del régimen autoritario.

Palabras clave: elecciones congresionales, régimen autoritario, partido hegemónico, gobierno unificado.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asistente de investigación en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: luisrhtz@hotmail.com.

ABSTRACT: The study of Mexican Congress has been overlooked for decades, due to its secondary role in the Revolutionary regime. This paper aims to fill this gap, by analyzing congressional elections and the assessment of their validity, decided by the Congress (1958-1970). During this era, congressional elections were not only a mere ritual of ratification of the PRI candidates, they were the opportunity for the PRI's candidates to forge or strengthen political relations within their districts or states. The elections also served the government to spread their message around the country. Finally, the Congress, acting as electoral college, could approve the election of its own members and played an important role in providing a semblance of legality to fraudulent elections.

Keywords: congressional elections, authoritarian regime, hegemonic party, unified government.

INTRODUCCIÓN

Desde hace mucho tiempo, la mayoría de los estudiosos de las instituciones políticas mexicanas han pasado por alto el examen y análisis detallado de la historia institucional del Poder Legislativo, especialmente en la etapa en que se consolidó el régimen autoritario emanado de la Revolución. La causa de esta situación no es ningún misterio: los autores clásicos del sistema político mexicano del siglo *xx* establecieron que el Congreso no era más que una *oficialía de partes*, un órgano anulado políticamente por el control que sobre él ejerció el Presidente de la República a través del PRI. En un clima autoritario como el de aquella época, el esfuerzo intelectual de dichos autores se dirigió a hacer patente la excesiva concentración del poder en el Ejecutivo frente a las otras ramas de gobierno, y a poner de manifiesto las inconsistencias del régimen al compararlo con el modelo de la democracia liberal. Necesariamente, esta apreciación provocó que se condenara al olvido —por considerarlo irrelevante— el análisis de la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión; las elecciones de los representantes populares era algo que carecía por completo de interés en un régimen con desequilibrio de poderes donde predominaban la Presidencia de la República y el PRI (Goodspeed, 1955: 192-193; Brandenburg, 1964: 56; González Casanova, 1964: 31; Cosío Villegas, 1972: 21; Carpizo, 1978: 115; Aguilar Camín y Meyer Cosío, 1989: 211-212; Medina Peña, 1994: 268; Casar, 1996; Weldon, 2002).

La tesis de la presidencia todopoderosa (algunos la llamaron *monárquica* o *imperial*) brinda una imagen demasiado simplificada del viejo régimen autoritario mexicano. El problema con ello es que, cuando los estudios del sistema político mexicano contemporáneo buscan brindar a sus lectores un panorama histórico de la evolución de dicho sistema, se limitan a repetir tal imagen simplificada, sin reparar en que la realidad pudo haber sido (y lo era) mucho más compleja. En la actualidad contamos con suficientes fuentes de información para revisar y poner en cuestión este lugar común que se ha instalado en la ciencia política mexicana. El presente trabajo pretende dar un primer paso en ese sentido al analizar el proceso de integración del Congreso de la Unión del así llamado régimen de la Revolución Mexicana, en el periodo 1958-1970. El objetivo es aportar elementos para entender mejor la complejidad de dicho régimen: se trata de estudiar cómo se constituía el *gobierno unificado* en México a partir del estudio de las *elecciones congresionales no competitivas* y del sistema de calificación de las mismas, operado por los propios legisladores electos de la mayoría priista.

Como se mostrará, la celebración de las elecciones congresionales no era solamente un burdo ritual de ratificación de los triunfos del PRI, sino que servían al menos para cuatro cosas: 1) “cosechar los frutos de la legitimación electoral sin el peligro de la incertidumbre democrática” (Schedler, 2002: 138), 2) circular los cargos públicos entre la clase política, 3) movilizar políticamente a los sectores corporativos del PRI para actos de adhesión, 4) educar políticamente a la población para disponerla a aceptar la continuidad. Estas funciones pueden comprobarse en la manera en que los candidatos del partido hegemónico forjaban o estrechaban —mediante celebración de compromisos— contactos políticos dentro de sus respectivos distritos o entidades federativas, los cuales podían serles de utilidad en el futuro para ascender en su carrera política. También en el hecho de que las elecciones servían para que los gobiernos de la Revolución llevaran su mensaje, por medio de los candidatos y sus campañas, a los lugares más apartados de la república y así habituar a la población en la idea que el PRI era el único partido que podía gobernar; asimismo, servían para la legitimación del régimen hacia el exterior, especialmente con Estados Unidos y para mantener la expectativa de las fuerzas opositoras minoritarias en la lucha electoral como el único medio pacífico y legal para impulsar su ideario político.

Particularmente importante era la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral porque le permitía ser jurado de última instancia para calificar

las elecciones de sus propios miembros. Esta función le hacía partícipe del sistema electoral no competitivo, en tanto que constituía el último eslabón que proporcionaba un manto de legalidad al fraude electoral y al autonombramiento de los militantes del PRI para los cargos de representación política. No podría entenderse la manera en que se constituía el *gobierno unificado* en México si no se observaran las prácticas institucionales que posibilitaron al PRI imponer su hegemonía en el Poder Legislativo a través de la facultad de autocalificación electoral.

En suma, las elecciones congresionales estaban fundadas en reglas injustas, prácticas fraudulentas, inequidad y simulación, todo lo cual era parte de la institucionalidad autoritaria del régimen político. Pero no puede más que sorprender que dichas elecciones se hayan celebrado con notable regularidad a partir de 1917, y que el partido gobernante haya contado casi siempre con alguna oposición para legitimarse.

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES Y EL PROCESO POLÍTICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció que la voluntad del pueblo mexicano fue constituirse en una república representativa, democrática y federal (art. 40) en la que debía operar la división de poderes (art. 49). Dentro de esta organización política, el Poder Legislativo quedó diseñado como un órgano de elección popular, autónomo en su constitución y bicameral (art. 50). Como indica Moisés Ochoa Campos (1973: 71-72), la Cámara de Diputados fue instituida como un órgano representativo popular porque debía componerse de representantes de la Nación, electos directamente por los ciudadanos cada tres años en distritos uninominales establecidos con base en el censo general de población (arts. 51 y 52). Por su parte, el Senado se diseñó como un órgano representativo federal (Ochoa Campos, 1973: 72-73) en tanto que debía integrarse con representantes de las entidades federativas, electos directamente cada seis años y cuya declaratoria de mayoría sería emitida por las legislaturas de los estados (art. 56). Sin embargo, el mismo sistema constitucional, las leyes reglamentarias que de ella emanaron y las circunstancias políticas derivadas de la Revolución Mexicana dieron lugar a la formación de un régimen autoritario, en el que tuvo lugar el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo gracias al control que el partido hegemónico mantuvo sobre la nominación de candidatos a puestos de

elección popular² y al control que el propio Ejecutivo sostuvo sobre un sistema electoral no competitivo.

En este sentido, la integración del Congreso en el régimen revolucionario se caracterizó por tener un elevado nivel de complejidad, pues supuso la puesta en operación de instituciones, reglas y prácticas políticas enfocadas a garantizar que el PRI retuviera su hegemonía sin comprometer el equilibrio que debía guardar entre sus fracciones internas y aceptando la inclusión subordinada de la oposición en el espacio parlamentario para dar una apariencia de legitimidad democrática. A través del estudio de las elecciones congresionales y del llamado sistema de *autocalificación* puede apreciarse la mecánica político-institucional que permitió al régimen monopolizar las vías de acceso a los cargos públicos, concentrar y centralizar el poder político en la Presidencia de la República y mantener dentro de límites muy estrechos a los partidos de oposición.³

2. ELECCIONES CONGRESIONALES EN EL RÉGIMEN AUTORITARIO

La manera en que se celebraron las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970 constituye una muestra de la institucionalización de *elecciones sin opción* (Hermet, Rose y Rouquié, 1978). El sistema y las prácticas electorales restringieron severamente la pluralidad de partidos políticos, centralizaron la organización y vigilancia de las elecciones, permitieron limitar la libertad de sufragio, propiciaron campañas francamente inequitativas, promovieron acciones coercitivas sobre la oposición e incentivaron la comisión de fraudes (entre los cuales destacaron la compra de votos, la falsificación de credenciales, quema de urnas y adulteración del cómputo de votos). Todo esto tuvo el efecto de distorsionar la representación política en el Poder Legislativo.

La Constitución de 1917 estableció en sus artículos 54 y 56 que la elección de diputados y senadores sería directa en los términos de la Ley Electoral.⁴ Lo

2 Benito Nacif (2006: 113) sostiene que el control del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI sobre las candidaturas a cargos legislativos debe atribuirse a la no reelección consecutiva de diputados y senadores establecida en la Constitución en el año de 1933.

3 Jennifer Gandhi y Adam Przeworski (2007: 1280) plantean que una función de las legislaturas en los regímenes autoritarios es *encapsular* a la oposición, es decir, mantener su acción política dentro de los estrechos límites institucionales.

4 Se consultaron la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y sus reformas y adiciones que datan de 7 de enero de 1954 y 28 de diciembre de 1963. La siguiente reforma ocurrió hasta 1970 (García, 1978: 391-443).

primero que destaca de la Ley Electoral Federal que rigió en el periodo 1958-1970 es el modelo de control centralizado que creó para la celebración de las elecciones congresionales. El principal organismo encargado de la organización y vigilancia de las elecciones, la Comisión Federal Electoral, estaba bajo el control del régimen priista. Se integraba, precisamente, por un Diputado y un Senador (designados por los presidentes de la Gran Comisión de sus respectivas cámaras), el Secretario de Gobernación y un representante del CEN del PRI, quienes juntos formaban mayoría frente a los representantes de los partidos de oposición en la toma de decisiones relativas a las elecciones (art. 9). Entre las decisiones que tomaba esta Comisión Federal, se encontraba la de designar a los miembros de las comisiones locales electorales (art. 17), organismos encargados de organizar las elecciones de senadores. También designaba a los miembros de los organismos encargados de organizar las elecciones de diputados, los comités distritales electorales, tomando en cuenta propuestas de las comisiones locales electorales (art. 18, fracc. II y art. 21). Aunque los partidos de oposición tenían derecho a nombrar representantes en todas estas comisiones, su acreditación dependía del organismo inmediato superior en jerarquía, es decir, los representantes ante los comités distritales dependían de las comisiones locales y los representantes ante éstas dependían de la Comisión Federal. Los representantes de la oposición ante la Comisión Federal tenían que ser acreditados por la Secretaría de Gobernación.

En las comisiones locales y distritales, los representantes de los partidos de oposición no tenían derecho a voto en sus deliberaciones (arts. 17 y 20); además, la persona que debía presidir dichas comisiones era nombrada por la Comisión Federal (arts. 16 y 20). Si hubiese alguna queja sobre la integración de las comisiones locales y distritales, la resolvería, otra vez, la Comisión Federal (fracc. X, art. 12), pero no había instancia a la cual acudir para quejarse del modo de integrar esta última. Finalmente, las mesas directivas de casilla, que eran la base de esta pirámide electoral controlada desde el centro del poder público, eran integradas por los comités distritales, con base en las propuestas que, de común acuerdo, formulasen los representantes de los partidos políticos, pero si no hubiere acuerdo, el comité nombraría directamente (art. 22, fracc. V).

Uno de los aspectos más importantes del proceso de centralización política, llevado a cabo por el régimen revolucionario, fue el de admitir solamente a partidos políticos nacionales para participar en las contiendas electorales (Molinar Horcasitas, 1991: 49). Esto tuvo el efecto de reducir la pluralidad política.

La eliminación de los numerosos partidos locales durante el proceso de institucionalización de dicho régimen acabó para siempre con la energía que caracterizaba la vida política de estados y municipios.⁵ Los requisitos que debía cubrir cualquier agrupación que aspirara a convertirse en partido político nacional eran muy onerosos para la época. El artículo 29 de la Ley Electoral de 7 de enero de 1954 exigía contar “con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el número total de sus miembros en la república no sea menor de setenta y cinco mil”. Además, pedía también que la agrupación celebrase asambleas en las dos terceras partes de las entidades de la república, a las que concurriría por lo menos el 5% de esos setenta y cinco mil, acreditando cada una ante notario público. Una vez cubiertos estos requisitos, inclusive, el registro del partido quedaba sometido al juicio de la Secretaría de Gobernación, la cual podría negarlo sin derecho de apelación. Juan Molinar ha dicho que esta carga de requisitos que vino agregándose en las leyes electorales de 1946, 1951 y 1954, obedeció también a la necesidad de desincentivar el desprendimiento de facciones desde el interior del PRI.⁶

Sin embargo, una de las paradojas del régimen autoritario mexicano fue la necesidad de sostener, a pesar suyo, partidos de oposición para hacerse de legitimidad electoral.⁷ Pero la oposición que el régimen estaba dispuesto a sostener era aquella que aceptaba participar dentro de los estrechos límites institucionales que se ofrecían para no poner en peligro la hegemonía electoral del PRI. No deja entonces de sorprender que fuera el Presidente Adolfo Ruíz Cortines (1952-1954), precisamente el que se enfrentó a una de las más importantes rupturas del PRI (el henriquismo) cuando era candidato, el pri-

5 El periodo que va de 1917 a 1945 se caracteriza por una notable descentralización de las elecciones, siendo que los estados y municipios tuvieron plenas facultades para registrar partidos y candidatos, integrar el Padrón Electoral, organizar las elecciones y ratificar los resultados (Arreola, 2011). No obstante, este marco legal y las condiciones de un país que apenas había salido de una guerra civil, impidieron la formación de un verdadero sistema de partidos a nivel nacional y propiciaron la celebración de elecciones en las que fue corriente el asesinato, el fraude y la abstención (Meyer, 2010: 85). Esto cambió definitivamente con la Ley de 6 de enero de 1946.

6 En efecto, las escisiones que, con propósitos electorales ocurrieron en este partido durante el periodo 1940-1952, pusieron en serio predicamento al régimen y el mostraron la necesidad de imponer restricciones a la formación de partidos políticos. Dos episodios de ruptura en el PRI pueden verse en Michaels (1971: 136-141) para el caso de las elecciones de 1940, y en Pellicer de Brody (1977: 477-489) para el caso de las elecciones de 1952.

7 Como señala Alonso Lujambio (2000: 22), el régimen posrevolucionario tuvo la necesidad de mantener a oposiciones electorales para legitimar los triunfos del PRI, lo cual planteaba un serio dilema porque dichas oposiciones “o avanzaban electoralmente haciendo valer las elecciones y con ello eventualmente se abrían puertas de salida a la disidencia interna de la élite posrevolucionaria (ambas cosas indeseables para el partido en el poder) o, simple y llanamente, se abstendían de competir en elecciones (algo igualmente indeseable para el partido hegemónico).”

mero en implementar de forma sistemática la política de cederle espacios a la oposición. Recuérdese que en 1957 su gobierno concedió apoyo y registro al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el partido de su antiguo protector el general Juan Barragán. En no pocas ocasiones a este partido se le mantuvo el registro a pesar de tener bajísimos niveles de votación. Pero lo más relevante es que Ruíz Cortines acostumbró a ceder a los partidos de oposición el triunfo en ciertos distritos electorales para que obtuvieran las diputaciones respectivas, independientemente de que ganaran o no la mayoría de los votos (Farías, 1992: 37-39, 100 y 103). La política de relajar y endurecer alternativamente las oportunidades para la participación electoral de la oposición fue un rasgo característico del régimen de la Revolución, y eran sobre todo las diputaciones locales y federales los medios para absorber y sostener dentro de los límites aceptables a la oposición.

Si a todo lo anterior se añade que las elecciones de diputados se sujetaron a un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el cual siempre fue desfavorable a los partidos minoritarios por no tener la capacidad de presentar candidatos en todos los distritos del territorio nacional, quedan claras las condiciones absolutamente no competitivas en las que tuvo que actuar la oposición frente al hegemónico PRI. Es en este escenario en el que se celebraron con regularidad las elecciones para integrar las cámaras del Congreso en el periodo 1958-1970. Desde el día 1° de abril del año electoral las comisiones electorales de todo el país abrían los registros de candidatos a diputados y senadores y lo cerraban el día 15. Salvo las reglas que la Ley Electoral establecía para la difusión de propaganda electoral, no existía mayor regulación de las campañas electorales.

Para los candidatos a diputados y senadores del PRI, el propósito principal de la campaña electoral era difundir en todos los puntos de la república la ideología de la Revolución Mexicana.⁸ Era su deber dar a conocer los principios en los que inspiraba su acción política el partido, resaltar los logros de los gobiernos de la Revolución, especialmente lo tocante a los avances en materia social (educación, trabajo y reforma agraria), y en el caso de que su elección

8 Según Arnaldo Córdova, lo que esta ideología postuló fue la instauración de un Estado con gobierno fuerte como condición indispensable para el desarrollo material y espiritual del pueblo organizado nacionalmente. Esto implicaba que el Estado diera cumplimiento al programa de reformas sociales generado con las demandas de las masas populares; regular la convivencia del ejido y de la pequeña propiedad privada como base de la organización social; impulsara la industrialización por ser la vía indispensable del desarrollo económico; asegurara la conciliación de las clases sociales, especialmente por la vía del arbitraje gubernamental de las relaciones entre capital y trabajo y por la de sostener a toda costa la divisa de la *unidad nacional*; garantizara educación gratuita y laica; y defendiera la soberanía nacional frente a las intenciones intervencionistas de potencias extranjeras (Córdova, 1973).

fuera concurrente con la elección presidencial, tenían el deber de difundir *el pensamiento* del candidato del PRI a la Presidencia de la República (Schmitt, 1969: 100; De la Garza, 1972: 76). En este sentido, las campañas para efectuar elecciones congresionales servían para refrendar los vínculos en los que descansaba el consenso político y social en México. Cada candidato visitaba las distintas poblaciones de su distrito o estado, entraba en relación con los principales líderes regionales, dedicaba tiempo a escuchar las quejas y necesidades de los habitantes, prometía a la gente gestionar recursos y servicios ante las oficinas públicas y, sobre todo, ratificaba el compromiso del PRI y del gobierno con las clases populares.⁹ Las actividades de los candidatos para fortalecer su vínculo con los grupos locales y las poblaciones de los distritos estaban marcadas por el clientelismo y la distribución selectiva de recompensas, como suele suceder en los regímenes autoritarios de países en desarrollo, pero por esto mismo eran útiles para hacer sentir la presencia del Estado de la Revolución en todo el territorio nacional (Langston y Morgenstern, 2009:165-181).

Si bien se ha dicho que las elecciones congresionales tuvieron como rasgo central el ser no competitivas, hay que aclarar la naturaleza de la asimetría que imperaba en el proceso electoral entre el PRI y los partidos de oposición. Molinar ha indicado que dos son las técnicas no competitivas a las que recurría el partido oficial para mantener su hegemonía: una era hacerse de recursos ilegítimamente y la otra era el fraude (Molinar Horcasitas, 1991: 8). Con respecto a la primera técnica, a diferencia de lo que se podría imaginar, los candidatos a diputados y senadores no recibían dinero ni del PRI ni del gobierno para realizar sus campañas.¹⁰ Únicamente contaban con dos fuentes de recursos para

9 En las entrevistas que Rudolph O. de la Garza realizó a los diputados del PRI para su estudio, se pueden recoger testimonios como el siguiente: "Se les pidió a los diputados del PRI que refirieran aquello de lo que hablaban durante sus campañas. Ellos dieron básicamente dos respuestas: o hablaban principalmente de los problemas de las localidades que visitaban, o junto a los problemas locales también hablaban de los logros de los programas gubernamentales. Quince diputados dijeron que su objetivo durante la campaña fue familiarizarse con los problemas de su distrito y la mayoría de ellos coincidió en señalar que se dedicó más a escuchar a la gente que a hablar. Por ejemplo: 'Mi distrito es básicamente un distrito de campesinos. Me concentré en sus problemas. Yo hablaba primero, luego ellos tomaban la palabra y luego yo respondía.' Otro diputado dijo: 'Los temas que son de mayor preocupación para la gente y que debe uno tratar son la construcción de caminos, escuelas, hospitales, problemas de tenencia de la tierra, electrificación, agua potable y, sobre todo, el de la necesidad de créditos privados y públicos para promover la actividad productiva en las áreas donde hay mucho potencial pero están desaprovechadas por falta de dinero'" (De la Garza, 1972: 79-80). Traducción propia.

10 Luis M. Farías (1992: 47) dice, por ejemplo: "P. *Es decir que durante su campaña, usted consiguió plata de sus amigos y de conocidos. De parte del PRI, ¿también recibió dinero?* R. En ese tiempo no. En los últimos años el PRI ha estado ayudando directamente a los Diputados; antes no ocurría así. Cada quién se rascaba con sus propias uñas. Ni un centavo del Partido. Por cierto, la organización, para el día de la elección, era un lío; dependía de si uno tenía dinero o no lo tenía, si uno tenía amigos o no; en fin, a mí todos mis amigos me ayudaron; incluso conseguí dinero prestado del banco...". Lo mismo plantea Schmitt (1969: 100).

sus actividades de propaganda. Una estaba en los apoyos que los sectores corporativos del partido y los funcionarios de gobierno podían proporcionar de manera más o menos discrecional; la otra estaba en el financiamiento privado, que incluía donaciones en dinero o en especie provenientes de amigos empresarios y los préstamos bancarios. En ambos casos la reunión de recursos y apoyos dependía del número de contactos personales que tuviera el candidato y de su capacidad para movilizarlos en su provecho.

Por lo que hace a la primera fuente de recursos, la preponderancia de los candidatos del PRI puede verse, por ejemplo, en que realizaban sus actos de campaña en lugares públicos a los que a la oposición se le negaba el acceso (escuelas, centros deportivos, parques, auditorios públicos, etcétera); también en el hecho de que los sectores obrero, campesino y popular repartidos en la estructura territorial del PRI eran capaces de movilizar personas a los actos públicos de los candidatos, difundir su propaganda y, por supuesto, operar el voto útil, máxime cuando se trataba de líderes de organizaciones sindicales. Otro ejemplo era el hecho de que ciertos funcionarios públicos podían facilitar discrecionalmente a los candidatos materiales y medios de transporte. Pero el principal insumo con que contaban de manera preferente los candidatos del PRI por encima de los de la oposición era el acceso a la prensa, la radio y la televisión.¹¹ En cuanto a la segunda fuente, las donaciones en dinero o en especie que daban empresarios a los candidatos, las hacían con el propósito de mantener una buena relación con los círculos políticos, pues en la época del intervencionismo estatal en la economía sabían muy bien que mantener estas relaciones cordiales les abriría las puertas de los buenos negocios al amparo del poder público.¹² Ambos tipos de apoyos se complementaban con presta-

11 En una carta enviada a Gustavo Díaz Ordaz, fechada el 27 de junio de 1967 (cinco días antes de la elección de diputados) el Presidente del CEN del Partido Acción Nacional (PAN), Adolfo Christlieb Ibarrola, se queja de que “todas las estaciones de radio y televisión del país iniciaron en forma gratuita una campaña de publicidad política transmitiendo en forma intensiva la frase ‘EL 2 DE JULIO PRI’, siendo que la Secretaría de Gobernación (Segob) le había prometido que no habría tal publicidad. Véase Lujambio (1994).

12 Nuevamente Fariás (1992: 47) da el ejemplo: “Fui a pedirle ayuda a un señor que fue mi maestro, que estuvo en mi graduación: Juan Sánchez Navarro; era director general de la Cervecería Modelo; y siempre me había mostrado amistad. Esa cervecería tenía muchos carteles y me dijo: ‘Úselos, pero no se los voy a ceder por escrito. Usted úselos y yo le mando una carta insultándolo, diciéndole que usted es un bribón, que se ha adueñado de ellos sin permiso, que se los voy a quitar; sólo que se los voy a quitar al día siguiente de la elección’. Efectivamente, tardaron varios días en reportar el caso, porque la gente no se fija. El que rentaba aquéllos si se dio cuenta y le avisó a la Cervecería. Ese día me mandó una carta y esperó contestación; yo tardé en contestarle y, en fin, hasta que llegó el día de la elección y entonces los quitaron. Ya para qué. Ya no hacía falta. Así, tuve mucha ayuda de mucha gente. También de la casa Bacardí. Ernesto Robles León —cuyo hermano fue el primer panista que entró a la Cámara de Diputados—, no obstante ser panista, me ayudó porque yo era locutor de ellos. Por lo que ustedes quieran, pero me mandó cinco mil pesos, que en ese tiempo era una suma de consideración”.

mos bancarios, muy comunes en los días anteriores a la celebración de los procesos internos de selección de candidatos en todos los partidos políticos. Todo esto sugiere que, a diferencia de lo que muchos han pensado, obtener un puesto legislativo no servía para enriquecerse, puesto que lo que se invertía en la campaña no se recuperaba con el salario que se obtenía como legislador.¹³

La segunda técnica no competitiva a la que nos hemos referido, el fraude, significa poner en operación el conjunto de procedimientos enfocadas a aumentar de manera artificial el número de votos del PRI o disminuir el número de votos de la oposición. En el caso de las elecciones congresionales, debe indicarse que en un buen número de distritos y entidades de la república no había la necesidad de cometer fraude, debido a la imposibilidad de los partidos de oposición de cubrir con candidatos todo el territorio nacional, en especial en las zonas rurales donde sólo el partido oficial alcanzaba a llegar; en este aspecto, la hegemonía territorial del PRI, en tanto que partido respaldado por el Estado, era indiscutible. Hubo otros casos en los que los partidos de oposición presentaron candidatos, pero sus niveles de votación realmente fueron bajos, y hasta había la necesidad de que el Colegio Electoral les reconociera diputados de partido aún cuando, de acuerdo con la ley, no alcanzaban el umbral requerido.¹⁴ Por lo tanto, el fraude se concentraba en elecciones de diputados y senadores celebradas en zonas urbanas, allí donde los candidatos de oposición, sobre todo del PAN, representaban una amenaza real para el PRI.

Las prácticas fraudulentas iban desde presiones y amenazas de violencia contra los candidatos de oposición, sabotaje de su propaganda electoral con la anuencia velada de la autoridad, hasta la instalación indebida de casillas, cambios en la ubicación de éstas, integración de las mismas con funcionarios públicos municipales, suplantación de electores, relleno de urnas y adulteración de actas y paquetes electorales.¹⁵ En una carta dirigida por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN al que se convertiría en Secretario de Gobernación en 1958, Gustavo Díaz Ordaz, se denuncian las prácticas electorales siguientes:

13 En la década de 1960 una campaña para legislador podía costar hasta 1 millón de pesos y el salario mensual de un diputado, por ejemplo, era aproximadamente de 45 mil pesos (Fariás, 1992: 48; Proceso, 1979: 13).

14 Karl M. Schmitt (1969: 109) señala que en las elecciones de diputados que se realizaron en el tercer distrito de Yucatán (Temax), en 1967, en las que compitieron por el PRI-PARM Víctor Manzanilla Schaffer, por el PAN Santiago Marín Torres y por el PPS Fernando Peraza Medina, a este último se le concedió una diputación de partido a pesar de que no obtuvo el número suficiente de votos (4,134), sólo para darle gusto a Vicente Lombardo Toledano.

15 Los encargados de operar el fraude eran los llamados *mapaches*. Su figura es casi legendaria entre los círculos políticos priistas. Los mapaches más prominentes eran Fernando Riva Palacio y Manuel El Meme Garza González, y en años más recientes Luis del Toro Calero y Antonio Cueto Citalán alias El Mago.

1) selección de personal de casillas manipulado, 2) voto de personas con credenciales ajenas o falsas, 3) inexistencia de un registro nacional del electores verídico, 4) la Comisión Federal Electoral no respeta su reglamento interno, 5) no se pide identificación en las casillas para poder votar, 6) atentados contra sus candidatos y 7) uso indebido de los colores de la bandera nacional por parte del PRI (AGN, 250/374). Los candidatos del PARM hacían reclamaciones similares a la hora de protestar por los dictámenes que les eran adversos en el Colegio Electoral y afirmaban incluso que en algunos casos funcionarios municipales se aseguraban de no instalar las casillas electorales, retener la boletas, rellenar las urnas a su propio gusto y firmar las actas de forma espuria.¹⁶ Estas acciones a veces daban el curioso resultado de que se contabilizaban mayor número de votos que de empadronados.

Bajo este panorama se realizaban las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970. Los resultados electorales no podían ser, por lo tanto, sorprendentes: en la mayoría de los casos el PRI avasallaba. El cuadro 1 muestra la indiscutible hegemonía electoral del PRI y el ligero crecimiento de la votación de los partidos minoritarios a partir de 1964. De los porcentajes de casi 90% del PRI que se observan en los años 1958 y 1961, para 1964 y 1967 se advierte un ligero descenso en los niveles de votación de este partido.

Esto se debió principalmente a dos factores. Uno fue el crecimiento del Padrón Electoral¹⁷ y el otro fue la entrada en vigor de la reforma política que estableció los diputados de partido, por efecto de la cual el gobierno procuró, en lo que se pudo, aumentar artificialmente el número de votos de los otros partidos, especialmente los del PARM y del PPS, para justificar que se les concedieran este tipo de diputaciones. Para las elecciones de senadores, sólo contamos con los datos de votación correspondientes a 1964.

16 Véase por ejemplo la interesante discusión que sobre este punto tuvo lugar en la cuarta Junta Preparatoria del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1958, entre el candidato Enrique Hebert (PARM) y el presunto diputado Manuel Tinajero (PRI) (DDCD, 21 de agosto de 1958).

17 Desde la década de 1950 los gobiernos de la Revolución empezaron a hacerse cargo del creciente abstencionismo electoral que se registraba en México a través de fuertes campañas de empadronamiento. Antes de 1952, año en que se le reconoció el derecho al sufragio a las mujeres, el abstencionismo general (la diferencia entre la cantidad de votantes y el total de la población) se encontraba en el orden de 80%. Posteriormente se redujo a 50.6% en 1958, 46% en 1964 y 38.3% en 1970, esta última cifra por efecto de haberse reducido la edad mínima para acceder a la ciudadanía de 21 a 18 años. Para las elecciones de 1964 la Comisión Federal Electoral se complacía declarando que el empadronamiento había rebasado la meta de 13 millones y medio de ciudadanos. La cifra de abstencionismo de 1958 se encuentra en González Casanova (1964: 290); por su parte, las cifras de 1964 y 1970 se encuentran en Ramos Oranday (1985: 163-194).

CUADRO I. PORCENTAJE DE VOTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS

| Partido/Año | 1958 | 1961 | 1964 | 1967 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|
| PRI | 88.20 | 90.25 | 86.24 | 83.35 |
| PAN | 10.22 | 7.59 | 11.51 | 12.29 |
| PP-PPS* | 0.70 | 0.94 | 1.37 | 2.76 |
| PARM | 0.44 | 0.49 | 0.73 | 1.41 |
| PNM** | 0.31 | 0.28 | ---- | ---- |

Porcentaje de votos de los partidos políticos
en las elecciones federales para Senadores

| Partido/Año | 1958*** | 1964 |
|-------------|---------|-------|
| PRI | ---- | 87.73 |
| PAN | ---- | 11.21 |
| PP-PPS | ---- | 0.67 |
| PARM | ---- | 0.15 |

*En 1960 el PP se transformó en PPS.

**La Secretaría de Gobernación canceló el registro del PNM el 31 de marzo de 1964.

***No se disponen los porcentajes de votación de los partidos para elecciones de senadores de ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados por Gómez Tagle (1990: 21, 25), Molinar Horcasitas (1991: 50, 74) y Pacheco Méndez (1986: 18, 22-23).

Finalizada la contienda electoral, los comités distritales electorales tenían la obligación de realizar el cómputo general de los votos emitidos en cada casilla para diputados y senadores en su respectiva circunscripción. Los expedientes de la elección de diputados eran enviados a la Cámara de Diputados para que se iniciara el proceso de autocalificación (art. 22, fracc. VIII y IX; art. 105, fracc. VI y VII). Para el caso de las elecciones de senadores, los expedientes debían ser remitidos a las comisiones locales electorales (art. 22, fracc. IX y art. 107), las cuales hacían el cómputo general de votos de las entidades federativas y remitía los resultados, junto con los expedientes, a las legislaturas de los estados (art. 18, fracc. X). Éstas a su vez realizaban una especie de acreditación del cómputo de los votos para que posteriormente el Senado de la República calificara la legalidad de la elección.¹⁸ En el caso de las elecciones de senadores

18 El procedimiento de autocalificación de las elecciones de senadores revestía ambigüedad y hasta contradicción. La Constitución y la Ley Electoral indican, por una parte, que es el Senado de la República el que califica la legalidad de la elección de sus miembros, y por otra, señalan que las legislaturas de los estados deben declarar electos a los que hubieren obtenido mayoría de votos. Tal como se resolvió

del Distrito Federal, la Cámara de Diputados se encargaba de su calificación. En la documentación electoral que las comisiones locales y distritales hacían llegar a las cámaras se minimizaban o no se registraban las irregularidades y las protestas de los candidatos de oposición a fin de respaldar posteriormente la formación de *dictámenes limpios* durante el proceso de autocalificación.

Los candidatos a diputados que obtenían la mayoría de votos en sus distritos recibían una constancia de mayoría del Comité Distrital, la cual debían registrar ante la Comisión Federal Electoral; este organismo, a su vez, teniendo en su poder dicha constancia, y previa revisión del proceso electoral en el distrito, expedía una credencial que demostraba la calidad de *presunto diputado* al solicitante, la cual tendría que defender posteriormente en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Este último procedimiento es importante resaltarlo porque, en tanto que el Secretario de Gobernación presidía la Comisión Federal Electoral, él decidía a quién sí y a quién no expedirle su credencial de *presunto diputado* aún cuando el Comité Distrital le hubiera entregado constancia de haber obtenido mayoría de votos. Aquí es donde se instrumentaba la costumbre ruizcortinista de cederle curules a la oposición: si, por ejemplo, un candidato del PRI obtenía constancia de mayoría de votos expedida por el comité distrital, la Comisión Federal podía negarle su credencial de *presunto diputado* argumentando que hubo *violaciones graves* en el proceso electoral y remitía el caso al Colegio Electoral. La comisión de dicho colegio que dictaminaba el caso entendía que, al negar la credencial respectiva, la Segob enviaba el mensaje de que el candidato del PRI debía ser *sacrificado* para entregarle la curul de mayoría a otro partido. Este procedimiento, que fue común en el periodo que aquí se estudia, permitía mantener a la oposición dentro de los canales institucionales y, a la vez, eliminar a los candidatos *inconvenientes* para el gobierno. Por este procedimiento, a los partidos minoritarios se les concedieron 24 curules de mayoría en el periodo 1958-1967: 10 en 1958, 6 en 1961, 2 en 1964 y 6 en 1967 (DDCD, 15-30 de agosto de 1958; 15-30 de agosto de 1961; 15-31 de agosto de 1964; 15-31 de agosto de 1967).¹⁹

Para el día 15 de agosto del año electoral los *presuntos diputados y senadores* se reunían en sus respectivas cámaras y formaban *juntas preparatorias* para dar

en la práctica, las legislaturas de los estados hacían un nuevo cómputo de votos y daban acreditación de haber obtenido mayoría a los ganadores expidiéndoles una credencial que luego recibía el Senado de la República.

19 Un ejemplo muy significativo ocurrió el 25 de agosto de 1958 cuando se concedió la diputación del 2° distrito electoral de Guerrero a Macrina Rabadán de Arenal, del Partido Popular, quien se convirtió en la primera diputada federal de oposición en llegar a la Cámara de Diputados.

trámite a la calificación de su propia elección, iniciándose así una nueva fase del proceso de integración del gobierno unificado en México.

3. EL SISTEMA DE AUTOCALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES CONGRESIONALES

El sistema de autocalificación de las elecciones congresionales funcionaba como un verdadero mecanismo de autoinvestidura de los candidatos del PRI en la constitución de la representación política nacional. Los procedimientos político-institucionales derivados de dicho sistema son los que daban el toque final al proceso de formación del *gobierno unificado* en México, lo cual era condición necesaria para el sostenimiento de relaciones armónicas entre los poderes de Ejecutivo y Legislativo, y por lo tanto para la estabilidad del régimen de la Revolución.

Paradójicamente, en la tradición constitucional mexicana la autocalificación nació como una institución liberal. La Constitución de Cádiz, por ejemplo asentaba en sus artículos 112 a 116 la integración de *juntas preparatorias* para el examen y calificación de *los poderes* de los diputados a las Cortes; la Constitución de Apatzingán (1812) en su artículo 102 también reconocía como atribución del *Supremo Congreso* la calificación de los documentos electorales de los *Diputados de las provincias*; en términos análogos se pronunciaron los artículos 35 de la Constitución de 1824 y 60 de la Constitución de 1857, al reconocer la facultad del Congreso de calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que sobre ellas ocurriesen (Ezeta, 1973: 98). La justificación de la autocalificación de las elecciones congresionales durante el siglo XIX descansó en el principio de autonomía del Poder Legislativo respecto de los otros poderes del Estado. Se pensaba que al dejar el juicio sobre la validez de sus elecciones a los propios representantes se garantizaba su independencia. No había razón para pensar de otro modo en una época en la que no existían propiamente los partidos políticos ni se concebía la importancia de la pluralidad como valor central de un régimen democrático. Fue hasta que las transformaciones de la historia política mexicana en el siglo XX llevaron al Estado a crear su partido en 1929 para retener el poder político, y a establecer una ley electoral para disminuir, aglutinar y controlar las expresiones políticas de la sociedad, que la autocalificación se ancló y resultó funcional a una estructura autoritaria del poder político.

Tal como funcionó en el régimen de la Revolución, la autocalificación tenía su fundamento en el artículo 60 de la Constitución de 1917, el cual señala que cada cámara califica las elecciones de sus miembros, siendo su resolución definitiva e inatacable. Por su parte, el artículo 56 hace referencia al singular procedimiento que debía seguir la calificación de las elecciones de senadores, que implicaba el requisito de contar con una declaración de validez de las legislaturas de los estados. En cuanto a su fundamento legal, la Ley Electoral Federal de 1951 en sus artículos 127, 128 y 134 especificaban la atribución de autocalificación para cada cámara y señalaban que este procedimiento debía cumplirse con anterioridad a la fecha de inauguración del periodo de sesiones por lo menos respecto de la cantidad de diputados y senadores necesario para formar quorum.

Con la reforma política de 1963 se añadió el procedimiento para la calificación de los diputados de partido. El reformado artículo 54 de la Constitución indicó las condiciones para que un partido político nacional tuviera derecho a los diputados de partido y la reformada Ley Electoral Federal señaló en sus fracciones I a IV de su artículo 127 que la Cámara de Diputados, en el proceso de calificación electoral, debía asignar a los partidos políticos los diputados de partido a que tuvieran derecho teniendo como base el cómputo general de los votos a nivel nacional.

Para asegurar la correcta instalación de las cámaras, de acuerdo con el artículo 2° del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General²⁰ cada legislatura nombraba en los últimos días de su último periodo de sesiones ordinarias una *comisión instaladora* formada por cinco legisladores. Este nombramiento se realizaba mediante la presentación de planillas que eran votadas por los legisladores y resultaba electa la que tuviera la mayoría de votos. Su función consistía en instalar las llamadas *juntas preparatorias* que sesionarían como Colegio Electoral. Esto implicaba recibir en los recintos parlamentarios a los *presuntos legisladores* (firmándoles sus tarjetas de admisión), darles la bienvenida formal y llevar a cabo el escrutinio por medio del cual los *presuntos* nombraban a su propia Mesa Directiva para dirigir las *juntas*. Esta comisión instaladora servía de enlace entre la legislatura que terminaba y la que comenzaba para dar continuidad a los trabajos del Poder Legislativo. Los miembros

20 Aquí se utiliza el Reglamento de 20 de marzo de 1934. En los años del cardenismo este documento sufrió varias modificaciones —específicamente en 1937 y 1940— derivadas de los reacomodos que en las cámaras se gestaron por la depuración de los elementos callistas y el afianzamiento de los sectores corporativos. Una vez restablecidos los equilibrios políticos, dichas modificaciones fueron derogadas y el Reglamento quedó prácticamente igual que en 1934, el cual estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General el 25 de mayo de 1979.

de la comisión instaladora y los *presuntos legisladores* debían reunirse el día 15 de agosto a las 16 horas en número suficiente para formar quorum y proceder a abrir la primera Junta Preparatoria (la mitad más uno de los diputados y las dos terceras partes de los senadores).²¹

En la primera Junta Preparatoria se conformaban la Mesa Directiva y las llamadas *Comisiones Revisoras de Credenciales*; la primera tenía la encomienda de conducir los trabajos de las juntas y sesiones del Colegio Electoral y las segundas la de elaborar los dictámenes sobre la legalidad de las elecciones de los diputados y senadores. Ambos órganos eran integrados por los propios *presuntos legisladores* en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, siguiendo la costumbre de presentar planillas de postulantes que eran votadas por medio de cédulas, siendo la planilla ganadora la que tomaba posesión de los cargos. Primero era integrada la Mesa Directiva, y después ésta se encargaba de recibir, en un solo acto, las constancias de mayoría de los *presuntos legisladores* y la cédula con su voto por la planilla que debía integrar las Comisiones Revisoras de Credenciales.²² De acuerdo con el artículo 5° del Reglamento, en la Cámara de Diputados se nombraban dos Comisiones Revisoras, la primera compuesta de 15 personas dividida en cinco secciones, para que dictaminara la legalidad de las elecciones de todos los miembros de la cámara, y la segunda de tres personas para que dictaminara los casos de los 15 de la primera comisión. Con la reforma política de 1963 se agregó una tercera comisión (también compuesta de tres personas) que se encargaba de dictaminar sobre la votación general en el país y asignar las diputaciones de partido. En el Senado se nombraban dos Comisiones Revisoras de Credenciales, la primera con 5 personas y la segunda con tres, las cuales tenían las mismas funciones que las dos primeras de la Cámara de Diputados. Una vez constituidos estos órganos, el Oficial Mayor de cada cámara distribuía entre las Comisiones Revisoras los expedientes electorales para que se iniciara formalmente el proceso de examen y dictaminación de las elecciones congresionales.

21 En el caso de que no se formara quorum, el Reglamento preveía en su artículo 3° que los legisladores presentes se constituirían en *Junta Previa*, señalarían la fecha de su próxima reunión y *excitarían* a los legisladores faltantes a presentarse a las cámaras mediante comunicado en el *Diario Oficial de la Federación*. En el periodo aquí estudiado nunca se presentó este caso.

22 Este método de formar planillas no estaba expresamente contemplado en el Reglamento, pero fue el que siempre se usó en el Congreso para conformar sus órganos internos. Era una rutina propia del quehacer parlamentario. A juzgar por el sentido de las votaciones, es probable que la integración de estos órganos fuera resultado de un acuerdo político previo entre los diferentes grupos políticos, porque o se presentaba una sola planilla votada por unanimidad o cuando había dos o más planillas una sola era la que recibía la mayoría absoluta de los votos.

La segunda Junta Preparatoria se celebraba tres días después de la primera para dar tiempo a las comisiones de revisar los expedientes (art. 6° del Reglamento). A la consideración del Colegio Electoral, reunido en pleno, se presentaban primeramente los dictámenes que no tenían dificultades y por tanto no merecían discusión, ya sea porque se trataba de elecciones en las que únicamente el PRI presentaba candidatos o porque los candidatos de la oposición, al constatar su exiguo nivel de votación, no tenían elementos para impugnar dictámenes favorables a los candidatos del partido oficial. Estos casos reflejan dos de las características más sobresalientes del PRI en la década de 1960: su hegemonía territorial y su cuasimonopolio de la participación política institucional.

De igual forma, en la primeras juntas preparatorias se daba prioridad a la calificación de las elecciones de los miembros de la Mesa Directiva, de los integrantes de las propias Comisiones Revisoras de Credenciales, de los principales dirigentes de las organizaciones corporativistas (líderes de organizaciones de masas adheridas al PRI) y, sobre todo, de los que serían miembros de la Gran Comisión²³ en ambas cámaras del Congreso. Esto respondía a varias razones. Primero, había que hacer la deferencia de resolver los casos de las personas que estaban trabajando en dirigir las juntas preparatorias y en elaborar los dictámenes. Segundo, era preciso dar garantías a los actores políticos relevantes del PRI (aquellos que poseían gran capital político, tales como los líderes sindicales y de organizaciones campesinas) de que su posición en las cámaras estaba asegurada.²⁴ Tercero, había que darle a la legislatura que comenzaba la certidumbre de su viabilidad, esto es, debían resolverse rápidamente y sin exabruptos los casos de los que serían presidentes de la Gran Comisión en ambas cámaras y los de sus colaboradores más cercanos para que pronto tomaran pleno control de las mismas (DDCD, 15-30 de agosto de 1958,

23 La Gran Comisión era el órgano de gobierno de las cámaras del Congreso, el equivalente a lo que hoy es la Junta de Coordinación Política, con la diferencia de que sólo estaba compuesta por miembros del PRI. Constituía el eje articulador del quehacer parlamentario, la principal agencia administrativa y el puente de comunicación entre el Poder Legislativo y los otros poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo. Sus funciones consistían en administrar los recursos del cuerpo legislativo, mantener la disciplina del grupo parlamentario del PRI y coordinar los trabajos de los legisladores para sacar adelante las iniciativas presidenciales. Para cuando ocurrían las sesiones del Colegio Electoral ya se sabía quienes iban a ser los presidentes de la Gran Comisión en ambas cámaras. Todo indica que su nombramiento era una atribución informal del Presidente de la República. Véase Arrieta y Espinoza (2010).

24 Luis M. Farías (1992: 104) relata cómo se realizaba este procedimiento cuando a él le tocó ser Presidente de la Gran Comisión de la XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados: “metimos en globo a los líderes de sectores para que pudieran dirigir a los suyos sin preocupación, ya resuelto el caso de cada uno de ellos, yo mismo entré en globo. Así se le llama a todos los que entran el primer día y que generalmente pasan sin discusión. Así entró Guzmán Orozco, líder de sector popular, y el poblano Blas Chumacero, líder de la CTM.”

15-30 de agosto de 1961, 15-31 de agosto de 1964, 15-31 de agosto de 1967; DDCS, 15-28 de agosto de 1958 y 15-31 de agosto de 1964).

Luego se presentaban los casos más difíciles, esto es, los dictámenes que impugnaban los candidatos derrotados y que daban lugar a largas, acaloradas y a veces muy agrias discusiones entre los priistas y la oposición. Este tipo de casos se presentaron con mayor frecuencia en la Cámara de Diputados que en el Senado, ya que en este último muy pocos candidatos opositores impugnaron el dictamen que les era adverso.²⁵ La costumbre política de las Comisiones Revisoras de Credenciales era fundamentar con argumentos jurídicos engañosos la supuesta legalidad de las elecciones, enfatizando siempre que el proceso electoral se había realizado con orden y tranquilidad, que todas las protestas de los representantes de la oposición habían sido atendidas y que las supuestas anomalías por ellos esgrimidas no habían sido debidamente probadas; por lo tanto —se decía— su criterio se adecuaba a lo resuelto por el Comité Distrital y por la Comisión Federal Electoral al concederle el triunfo al candidato del PRI. Cuando la comisión dictaminadora llegaba a reconocer anomalías, solía argumentar que no eran determinantes para revocar el triunfo priista. Una vez que empezaba la discusión, podían verterse desde planteamientos puramente ideológicos, ataques personales, hasta argumentos y pruebas muy sólidos por parte de la oposición para refutar el dictamen de la Comisión Revisora de Credenciales. Pero en estos casos, la táctica priista era muy clara: por cada candidato opositor que hablara contra un dictamen había dos priistas que hablaban a favor. Al final de cuentas el resultado era contundente y casi siempre el mismo. El Presidente de la Mesa Directiva preguntaba a la Asamblea si consideraba suficientemente discutido el caso y, una vez asintiendo, se procedía a la votación. En votación económica, la fuerza de la mayoría priista se hacía sentir a favor de sus correligionarios.

La actitud de los partidos minoritarios ante estas rutinas institucionales tan aviesas era distinta. El PPS se comportaba como verdadero partido satélite del PRI, pues sus intervenciones se caracterizaron por siempre mostrar los *debidos respetos* al Presidente de la República y al partido oficial y por argumentar con los conceptos propios de la ideología de la Revolución Mexicana. El PARM, por su parte, tendía a comportarse como el PPS, pero con varias y honrosas excepciones.²⁶ El PAN era el único partido que se comportaba como una oposición

25 En las sesiones del Colegio Electoral para integrar las XLIV y XLV Legislaturas del Senado de la República (1958-1964) ningún candidato de la oposición impugnó dictamen. En las sesiones del Colegio Electoral para integrar las XLVI y XLVII Legislaturas (1964-1970) solamente cuatro candidatos del PAN se presentaron en el Senado para impugnar el dictamen que les fue adverso.

26 El cuadro 2 muestra que el PARM impugnaba con mayor frecuencia que el PPS dictámenes de las Comisiones Revisoras de Credenciales. Véase el cuadro 2 en el artículo de Luis Rubén Hernández Gutiérrez, "El PARM y la oposición: un estudio de caso", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 11-38, ISSN: 2448-8283.

crítica y de protesta. Como ha mostrado Soledad Loaeza (1999), para la década de 1960 los miembros de Acción Nacional estaban ya plenamente imbuidos por la doctrina social de la Iglesia Católica²⁷ y, en función de esto, estaban persuadidos de que su misión de largo plazo era moralizar la vida pública de México e instaurar la verdadera democracia, un régimen que conciben fundado en el principio del respeto a la persona humana.²⁸ Se asumían, por lo tanto, como la conciencia cívica y moral del país y ello lo reflejaron en sus intervenciones en los Colegios Electorales; quizá esto explica que hayan resistido tantos fraudes y tantas derrotas que les infligía el régimen *revolucionario*.²⁹

El carácter autoritario del proceso de autocalificación consistió en someter a la consideración de personas del mismo partido político dictámenes sobre la legalidad de procesos electorales en que ellos mismos habían participado y de cuyo desarrollo en todos los casos los miembros del Colegio Electoral de ninguna manera podían tener conocimiento detallado. Sin embargo, el hecho de que este sistema durara tanto tiempo, la expectativa para la oposición de que alguno de estos casos podía resolverse a su favor y el incentivo generado por la reforma política de 1963, hablan de la capacidad del régimen para mantenerse estable a través de dosis administradas de flexibilidad y apertura. El cuadro 2 muestra el pulso de las discusiones en la Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados; asimis-

siones Revisoras de Credenciales y, en muchos casos, lo hacía con una actitud crítica al PRI, pero esto dependía más de la personalidad de sus candidatos del momento que del carácter de su organización.

- 27 A diferencia de lo que ocurrió en sus primeros años de vida, cuando predominaba la ideología conservadora pero laica, prohispanista y nacionalista de Manuel Gómez Morán.
- 28 Decía Efraín González Luna al impugnar el dictamen de la elección en el 8° distrito electoral del D.F.: “El acto electoral, la emisión del voto, necesariamente debe basarse en el reconocimiento de la personalidad humana de los ciudadanos; debe aceptar la capacidad de pensamiento, de juicio y de elección libre frente a diversas alternativas políticas. Cualquier actividad, que quite la libertad de conciencia en la elección política, que presione, que predetermine el sentido de la elección en un número apreciable de ciudadanos, está minando el carácter democrático de la elección y del régimen...” (DDCD, 19 de agosto de 1967).
- 29 Al discutirse el dictamen de la elección de diputados en el 17° distrito electoral del Distrito Federal, en 1961, Abel Vicencio Tovar, ya destacada figura del PAN, declaraba los motivos de la lucha insistente de su partido: “Vengo a defender en esta tribuna el derecho de 12 mil electores que con expresión auténtica de la voluntad popular de mi distrito, haciendo realmente una mayoría verdadera, votaron por los candidatos de Acción Nacional, por sus programas, por sus esperanzas para el pueblo de México. Vengo a defender a ellos y ciertamente también estoy dispuesto, por eso estoy aquí, a cumplir el correlativo deber. Tengo el deber, *si he participado en un sistema electoral que, por más que mi convicción lo declare viciado desde su raíz, si he participado de este sistema electoral tengo el deber de llegar hasta sus últimas consecuencias, y por eso lo estoy cumpliendo*. No nos engañamos, conocemos la realidad política del pueblo de México; conocemos esta realidad y a pesar de eso hemos aceptado una lucha, una lucha en que con frecuencia el contrario tiene las cartas marcadas; una lucha en que con frecuencia la igualdad es solamente una visión lejana que no llega a perfeccionar el proceso electoral” (DDCD, 22 de agosto de 1961). *Cursivas propias*.

mo da una idea del grado de conflicto que esta institución tenía que manejar al cumplir sus funciones electorales.³⁰

CUADRO 2. FRECUENCIA DE LAS DISCUSIONES EN EL COLEGIO ELECTORAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1958-1967

| 44 Leg. | 45 Leg. | 46 Leg. | 47 Leg. |
|--|---|--|---|
| *Dicts. Impugnados: 18 Porcentaje: (11.1%) (PRI: 2) (PAN: 0) (PPS: 0) (PARM: 14) (PNM: 2) | Dicts. Impugnados: 50 Porcentaje: (28.08%) (PRI: 1) (PAN: 19) (PPS: 9) (PARM: 6) (PNM: 1) (**I. C.: 13) (***S.R.: 1) | Dicts. Impugnados: 52 Porcentaje: (29.05%) (PRI: 1) (PAN: 41) (PPS: 0) (PARM: 6) (I. C.: 4) | Dicts. Impugnados: 78 Porcentaje: (43.82%) (PRI: 0) (PAN: 50) (PPS: 8) (PARM: 8) (I. C.: 12) |
| No impugnados: 141 Porcentaje: (87.03%) (Candidatos únicos: 9) (Nadie impugnó: 132) | No impugnados: 125 Porcentaje: (70.22%) (Candidatos únicos: 30) (Nadie impugnó: 95) | No impugnados: 127 Porcentaje: (70.94%) (Candidatos únicos: 0) (Nadie impugnó: 127) | No impugnados: 100 Porcentaje: (56.17%) (Candidatos únicos: 0) (Nadie impugnó: 100) |
| Pendientes: 3 Total: 162 | Pendientes: 3 Total: 178 | Pendientes: 0 Total: 179 | Pendientes: 0 Total: 178 |
| *Dictámenes ** Impugnados en Conjunto. Cuando dos candidatos de diferentes partidos impugnaron el mismo dictamen. ***Candidatos sin registro a quienes se les permitió impugnar un dictamen. | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 15 a 30 de agosto de 1958, 15 a 30 de agosto de 1961, 15 a 31 de agosto de 1964 y 15 a 31 de agosto de 1967.

Tal como se desprende del cuadro 2, el porcentaje de dictámenes de las Comisiones Revisoras de Credenciales que merecieron impugnación fue creciendo en cada legislatura (11.1% en la XLIV Leg., 28.08% en la XLV Leg., 29.05% en la XLVI Leg. y 43.82% en la XLVII Leg.), aunque el aumento no fue tan importante

30 Silvia Gómez Tagle (1988: 21-22) ha elaborado una clasificación muy completa para hacer el análisis de los dictámenes de las comisiones dictaminadoras del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en el periodo 1979-1985, a fin de evaluar lo que llama "legitimidad social" de las elecciones, es decir, el grado de aceptación o de rechazo a las resoluciones de las instituciones electorales por parte de las fuerzas políticas involucradas en la lucha por el poder.

excepto en la última. Esto indica dos cosas. Por un lado, que el grado de rechazo a la función electoral de la Cámara de Diputados iba en aumento, discreto pero constante; por el otro, que la hegemonía priista no estaba únicamente fundada en el fraude sino que su arraigo entre la población era real y que el desarrollo de la oposición era aún muy exiguo. La medida de esto último la da el hecho de que, aún cuando el Colegio Electoral hubiese fallado a favor de la oposición en todos los casos impugnados, el PRI de todos modos habría mantenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Desde luego, la debilidad de la oposición no obedecía solamente a factores internos de las organizaciones políticas, estaba condicionada, como ya vimos, por las inequidades generadas por el sistema electoral;³¹ había que esperar a los efectos de la modernización (industrialización, urbanización, crecimiento de las clases medias), del desgaste del régimen de la Revolución, del avance del reformismo electoral y de la coyuntura de la década de 1980 generada por la nacionalización de la banca para observar el desarrollo de la oposición política en México.

El cuadro 2 también refleja que la reforma política de 1963 fue un indudable incentivo para que los partidos políticos minoritarios presentaran candidatos en la mayoría de los distritos aun cuando en muchos de ellos no tuvieran capacidad competitiva. Esto se ve en el hecho de que el número de dictámenes no impugnados por razón de que en un distrito se haya presentado un solo candidato —el del PRI— se redujo a cero a partir de la XLVI Legislatura. La reforma empujó a los partidos a tratar de acumular el mayor número de votos para obtener el mayor número posible de Diputados de partido. De los partidos políticos, el PAN era el que con mayor frecuencia impugnaba dictámenes, le siguieron el PARM y el PPS. Las elecciones más impugnadas por el PAN correspondieron a distritos ubicados en el Distrito Federal, Chihuahua y Guanajuato; las más impugnadas por el PARM correspondían a distritos de Tamaulipas y del Estado de México y el PPS impugnó más en estados del centro del país (Puebla, Tlaxcala y Morelos).

Una vez que se habían resuelto los casos de elecciones por mayoría en la Cámara de Diputados, tocaba a la tercera comisión dictaminadora resolver la asignación de diputados de partido. De acuerdo con las fracciones I, II y III del

31 Los casos en los que la oposición no impugnaba dictámenes, se refieren a distritos electorales en los que “no tenían representantes de casilla, en ocasiones tampoco representantes en el comité distrital, o eran personas con poca experiencia en procedimientos electorales, de tal suerte que no sabían cuándo y cómo impugnar los procedimientos o los resultados electorales. Por ello, en general, los partidos sólo impugnan en los distritos en que cuentan con una organización más o menos sólida, y dónde tienen un porcentaje de votos ‘relativamente importante’ (el ‘relativamente’ se refiere al promedio nacional de votos de cada partido).” (Gómez Tagle, 1988: 18).

artículo 54 constitucional y de las fracciones II, III y IV de la Ley Electoral Federal, para asignar los diputados de partido, la comisión realizaba el cómputo general de los votos que obtuvieron los partidos políticos a nivel nacional, y de haber obtenido 2.5% de dicha votación, tendrían derecho a cinco diputados de partido y uno más por cada 0.5% de adicional hasta llegar a 20 como máximo. Estas disposiciones no aclaraban si por *votación nacional* debía entenderse solamente la obtenida en la elección de diputados o si también incluía la obtenida en elecciones de senadores y Presidente de la República en el caso de elecciones concurrentes. De todas maneras, la comisión dictaminadora aplicó siempre el criterio más amplio. La única excepción que se contemplaba era que el partido que hubiere obtenido 20 o más diputados de mayoría no tendría derecho a diputados de partido (en todos los casos, siempre el PRI). Una vez hechas estas valoraciones, la comisión dictaminadora elaboraba una lista con los nombres de los candidatos que serían diputados de partido de acuerdo a un orden decreciente según el número de votos que haya obtenido en su distrito. En 1964, cuando por primera vez se aplicó esta medida, se reconocieron diputados de partido al PPS y al PARM a pesar de que habían obtenido, respectivamente, 1.37% y 0.71% de la votación nacional.

Finalmente, en la última Junta Preparatoria, se procedía a tomar protesta a los ciudadanos legisladores en ambas cámaras. Primero tomaba protesta el Presidente de la Mesa Directiva de la Junta y luego éste tomaba protesta a los legisladores electos. De este modo, quedaba plenamente integrado el Congreso de la Unión, quedaba asentada la hegemonía del PRI en el mismo y, por extensión, quedaba debidamente delineado el gobierno unificado en México.

CONCLUSIONES

A través del examen de las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970, puede apreciarse una parte muy importante de las bases político-institucionales del régimen autoritario de la Revolución Mexicana: aquella que hacía posible la constitución de la representación política. Las elecciones congresionales no competitivas y el sistema de autocalificación de las mismas se fundaron en instituciones, reglas y prácticas políticas que permitieron al PRI retener su hegemonía en la vida política nacional y mantener en manos del Poder Ejecutivo el control sobre la participación política. Esta estructura autoritaria también proporcionó espacios a la oposición para mantenerla dentro de sus estrechos límites institucionales y así colocar un manto de *legitimidad democrática* al régimen. La reforma constitucional de 1963 que estableció las diputaciones de partido

pretendió ser un mecanismo eficaz a este respecto, sin embargo, paradójicamente, tuvo el efecto de iniciar la pluralización del espacio parlamentario. En este sentido, cabe suscribir la afirmación de Lujambio (2010: 105) en el sentido de que “la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición”.

Actualmente, la integración del Poder Legislativo es muy distinta. El cambio más significativo es que se ha pasado del *gobierno unificado* al *gobierno dividido* en México, pues desde 1988 ningún Presidente de la República ha contado con la mayoría calificada de legisladores de su partido para aprobar sus iniciativas de reforma constitucional, y desde 1997 no cuenta con la mayoría absoluta para aprobar legislación reglamentaria. El largo proceso de reformas electorales que ha vivido México ha resultado en el establecimiento definitivo de la pluralidad de partidos políticos y de una competencia electoral más equitativa. También, la organización, vigilancia y calificación de las elecciones ha dejado de estar controlada por el Poder Ejecutivo para pasar a ser responsabilidad de órganos constitucionales que gozan de plena autonomía (primero Instituto Federal Electoral IFE, ahora Instituto Nacional Electoral INE). A pesar de las críticas que hoy se dirigen al Congreso de la Unión en el sentido de que padece una *crisis de representación*, no debe olvidarse que el primer requisito de la constitución de la representación política democrática reside en la plena libertad del sufragio.

Por supuesto, aún arrastramos ciertas inercias del viejo régimen. No se ha deserrado el clientelismo en las campañas electorales y aún los candidatos a diputados y senadores de los distintos partidos políticos se dirigen al electorado prometiéndoles servir como gestores para la solución de problemas concretos antes que presentarles su propuesta legislativa. Tampoco se ha superado del todo la lógica de la política electoral autoritaria, sobre todo a nivel de las entidades federativas, pues en varias de ellas el Gobernador en turno interviene en los procesos electorales para propiciar la formación o el mantenimiento de gobiernos unificados. La respuesta que recientemente le dieron a este problema los legisladores federales fue recurrir al viejo expediente de centralizar la organización y vigilancia de las elecciones. Ya estamos viendo los primeros resultados de esta medida y al parecer está generando más problemas de los que soluciona. Lo más seguro es que volvamos a caer en la cuenta de que la verdadera solución se halla en el fortalecimiento del federalismo electoral.

REFERENCIAS

- Aguilar Camín Héctor y Meyer, Lorenzo. 1989. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena.
- AGN. Archivo General de la Nación. *Fondo Los Presidentes: Gustavo Díaz Ordaz*. Clasificación 250/374.
- Arreola, Álvaro. 2011. *Historia de la legislación electoral en la República Mexicana*. México: Tesis Doctoral, FFYL-UNAM.
- Arrieta, Lorenzo y Espinoza, Ricardo. 2010. "El congreso mexicano del pluralismo limitado". En Adrián Gimete-Welsh y Pedro F. Castro (Coords.). *Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas*. México: Senado de la República, LXI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa.
- Brandenburg, Frank. 1964. *The making of modern Mexico*. N.J. USA: Prentice-Hall, INC-Englewood Cliffs.
- Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI editores.
- Casar, María Amparo. 1996. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". En *Política y Gobierno*. No. 1. Vol. III. México. Primer semestre.
- Córdova, Arnaldo. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México: Ediciones ERA.
- Cosío Villegas, Daniel. 1972. *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*. México: Joaquín Mortíz.
- De la Garza, Rudolph O. 1972. *The Mexican Chamber of deputies and the Mexican Political System*, Dissertation PhD: University of Arizona.
- DICD. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de agosto de 1958 a agosto de 1967.
- DICS. Diario de Debates de la Cámara de Senadores, de agosto de 1958 a agosto de 1964.
- Ezeta, Héctor Manuel. 1973. "La instalación de las cámaras". En Moisés Ochoa Campos et al., *Derecho Legislativo Mexicano*. México: Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura.
- Farías, Luis M. 1992. *Así lo recuerdo. Testimonio político*. México: FCE.
- Gandhi, Jennifer y Przeworski, Adam. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats". En *Comparative Political Studies*. Vol. 40. No. 11. Noviembre.
- García Orozco, Antonio. 1978. *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*. México: Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.
- Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 11-38, ISSN: 2448-8283.

- Gómez Tagle, Silvia. 1988. "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano". En *Estudios Sociológicos*. Vol. 6. No. 16. Enero-abril. México: El Colegio de México.
- Gómez Tagle, Silvia. 1990. *Las estadísticas electorales de la reforma política*. Cuadernos del CES. No. 34. México: El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo. 1964. *La democracia en México*. México: Ediciones ERA.
- Goodspeed, Stephen. 1955. "El papel del jefe del Ejecutivo en México". En *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. Vol. VII. No. 1. Enero-febrero.
- Hermet, Guy, Rose, Richard y Rouquié, Alain (Eds.). 1978. *Elections without choice*. New York: Halsted Press Book, John Wiley & Sons.
- Langston, Joy y Morgenstern, Scott. 2009. "Campaigning in an Electoral Authoritarian Regime. The case of Mexico". En *Comparative Politics*. Vol. 41. No. 2. Enero.
- Loeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- Lujambio, Alonso. 1994. "El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz". En *Estudios. Filosofía-historia-letras*. ITAM. No. 38. Otoño. Disponible en http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec_1.html.
- Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Lujambio, Alonso. 2010. *Estudios Congresionales*. México: Edición de Homenaje de la Mesa Directiva, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- Medina Peña, Luis. 1994. *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*. México: FCE.
- Meyer, Jean. 2010. "El caudillismo electoral hasta 1929". En Luis Medina (Coord.). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: IFE, Conaculta, FCE.
- Michaels, Albert L. 1971. "Las elecciones de 1940". En *Historia Mexicana*. No. 1. Vol. 21. Julio-septiembre. México: El Colegio de México.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Nacif, Benito. 2006. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En Carlos Elizondo y Benito Nacif (Comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE-FCE.

- Ochoa Campos, Moisés. 1973. "Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano". En Moisés Ochoa Campos *et. al. Derecho Legislativo Mexicano*. México: Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura.
- Pacheco Méndez, Guadalupe. 1986. *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*. México: UAM-Xochimilco.
- Pellicer de Brody, Olga. 1977. "La oposición en México: el caso del henriquismo". En *Foro Internacional*. No. 4. Vol. 17. Abril-junio.
- Proceso. "El PRI: cómo se financian las campañas electorales". No. 121. 26 de febrero de 1979: 13.
- Ramos Oranday, Rogelio. 1985. "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982". En Pablo González Casanova (Coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México: IIS-UNAM: Siglo XXI editores.
- Schedler, Andreas. 2002. "Elections without democracy. The menu of manipulation". En *Journal of democracy*. No. 2. Vol. 13. Abril.
- Schmitt, Karl M. 1969. "Congressional campaigning in Mexico: A View from the Provinces". En *Journal of Inter-American Studies*. Vol. 11. No. 1. Enero.
- Weldon, Jeffrey. 2002. "La fuentes políticas del presidencialismo en México". En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.

