

## CAPÍTULO 1

# EL NUEVO RÉGIMEN

## LOS PRIMEROS PASOS

**A**nte la evidente caída del modelo porfirista, iniciada con la disputa electoral por la Presidencia de la República en mayo de 1910, surgen las siguientes preguntas: ¿cómo se empieza a reconstruir en México la compleja institucionalización electoral que permita la existencia de un país democrático? ¿De qué manera se van modificando las reglas de la lucha por el poder público? ¿Cómo se construye la participación organizada de la ciudadanía?

El Estado mexicano vive un largo periodo antidemocrático, bajo el modelo porfirista, de 1880 hasta 1910, en donde no existe el mínimo respeto a las fórmulas ortodoxas de la teoría democrática para elegir a los gobernantes. La competencia real por los poderes públicos es una quimera. La transmisión del poder se determina por mecanismos autoritarios que son dirigidos por el abusivo personalismo político del general Porfirio Díaz.

Por ello es válido preguntarse también: ¿cómo surge luego, en la revolución, la determinación de iniciar o construir un nuevo régimen político que garantice la estabilidad y la paz pública en la democracia?

Sin duda, la sucesión presidencial en 1910, que marca la séptima reelección de Porfirio Díaz, trae a la discusión pública cómo se

veía desde fines de 1908 un tema político que a esas alturas para la gran mayoría de los grupos sociales era secundario y ya estaba casi relegado por todos: el tema electoral.

El país, como fue evidente hasta los comicios presidenciales de 1910, era un buen ejemplo de régimen político personalista. Con tendencias autocráticas, un modelo autoritario impuesto a las grandes mayorías de la población indígena y campesina. México era ejemplo de un modelo de sistema político, donde el sufragio, el voto popular, la libertad de elección, la equidad en la lucha por el poder público; es decir, los principales símbolos de un régimen democrático, eran ficticios. La legalidad y legitimación de las autoridades que gobernaban pueblos, ciudades y estados eran muy distintos a lo estipulado hasta entonces por la teoría democrática. El nepotismo y la autocracia dominaban las decisiones.

Pero vendría como cada determinado tiempo histórico, sin fatalismos y sin que la mayoría social lo considerara posible, la revolución.

Sin duda, esa insurrección, ocurrida en noviembre de 1910, se puede explicar, entre otras probadas variables, por el impacto político que produce la divisa fundamental del movimiento revolucionario más exitoso en la historia política del país, el maderismo: “Sufragio Efectivo-No Reección”. La arenga propagandística más célebre en la historia electoral mexicana.

Enorme insignia, transformada de inmediato en la base de una ideología y un esfuerzo político de grandes dimensiones y que convirtiera a México, al Estado mexicano, más allá de lo que se había propuesto su líder y fundador, don Francisco I. Madero.<sup>12</sup>

Éste no es el sitio para polemizar sobre si la demanda “Sufragio Efectivo-No Reección”, enarbolada por Madero y aliados, era justa o fundamental para las necesidades de la sociedad mexicana de la época que vivía bajo el régimen político porfirista.

<sup>12</sup> “Palabras mágicas” las llamó Jesús Silva Herzog en su libro *Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana*, p. 18.

Aquí se trata solamente de explicar el surgimiento de una serie de principios ideológicos que blindarán las nuevas bases legales electorales y el surgimiento de los organismos partidarios.

Dentro de un proceso gradualista, en México, la transmisión del poder público, la vía moderna a un Estado democrático, ya sea federal, estatal o municipal, se hará mediante procesos electorales libres y organizados, y no por movimientos políticos radicales que, aunque legítimos, no corresponden al marco de un sistema democrático representativo.

El propósito en este primer apartado es sólo el de acercar al lector a la comprensión de un complejo proceso político, donde se recuperan y se fortalecen poco a poco la institucionalización de los mecanismos necesarios para transitar pacíficamente al poder público, es decir, la democracia.

Se trata de entender también la discusión histórica en torno al voto libre y directo, además, el reconocimiento que merecen algunos personajes que obsesivamente intentaron construir un nuevo Estado de Derecho, para que dentro de la dinámica política se pudiese avanzar en la construcción de un sistema partidario nacional, hasta ese momento inexistente.

Se suele abordar el problema de la transición del régimen porfirista (1910) al régimen constitucional (1917) básicamente estudiando las múltiples contradicciones de los procesos económicos de desarrollo capitalista, donde la injusticia y la desigualdad social eran extremos. Igualmente, se acompañan los estudios históricos de ese periodo, explicando la injusta distribución de la tierra; las demandas agrarias siempre pospuestas; la concentración del capital; el problema de la dependencia hacia las potencias imperiales; la cuestión indígena; el olvido de las regiones o estados, etcétera.

En el caso concreto del proceso de institucionalización electoral del periodo 1910-1917, los esfuerzos intelectuales por abordar la problemática son pocos, quizá, entre otras razones, por lo que dicen de las elecciones algunos trabajos históricos como los de José López Portillo y Rojas, Emilio Rabasa o Martín Luis Guzmán,

que coinciden en la afirmación de que los comicios en México no servían ni definían nada.<sup>13</sup>

Octavio Paz, en un libro fabuloso, reflexionaba que en el México de la posrevolución y a consecuencia de aquella, “la lucha entre las facciones nunca fue democrática: no era el número de votos sino el de soldados y fusiles lo que daba supremacía política”. Aunque la recién adoptada Constitución (1917) preveía la transmisión pacífica del poder por medio de elecciones democráticas, la realidad era muy distinta: los partidos políticos no existían y el país estaba regido por la dictadura revolucionaria, es decir, por la dictadura de los caudillos militares de la revolución. Igual, dice Paz, “un régimen que, si no era democrático, tampoco era suicida ni autodestructivo”.<sup>14</sup>

En los tiempos recientes, algún especialista consideró, hace algunos años, que no estudiar electoralmente al México porfirista y al México de la revolución se explicaba también por la “asincronía histórica entre partidos modernos y elecciones de verdad”. De manera muy ocurrente, el autor sostiene: “el Porfiriato no conoció ni partidos modernos ni elecciones de verdad”, y agrega que para entender el olvido de los estudiosos sobre ese periodo: “sus comicios eran indirectos”. Como si sólo por ser indirectos se pudiese sostener el desprecio por su estudio —por cierto, debemos mencionarlo, en el vecino país, en Estados Unidos de Norteamérica, hasta hoy sus elecciones son de tipo indirecto, como las nuestras lo fueron hasta 1911 y son bastante bien estudiadas.

Más temeraria resulta la afirmación del mismo autor: “la revolución tuvo una elección en su origen, pero los ejércitos y no los partidos fueron en ella protagónicos”. Cuando es un hecho que los ejércitos sí definieron mucho o casi todo, pero sólo después de la muerte del iniciador y promotor de cambios democráticos antes y en la revolución.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Véase de José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*; Emilio Rabasa, *La Evolución Histórica de México*, y de Martín Luis Guzmán, “Axcaná González en las elecciones”.

<sup>14</sup> Octavio Paz, *Posdata*, pp. 254 y ss.

<sup>15</sup> Juan Molinar, “Entre la reforma y la alquimia. La costumbre electoral mexicana”, pp. 17-25.

Este trabajo, contrario de lo anterior, parte teóricamente del supuesto de que las instituciones del sistema representativo, entendiéndose el proceso democrático, descansan básicamente en dos elementos que les dan existencia: a) el sufragio y b) los partidos políticos.

Aquí me interesa resaltar la participación política institucional que vive México entre 1910 y 1917, que no es otra más que aquella que conduce a la representación y cuya base legal y legítima proviene de un mecanismo fundamental: el sufragio, y de una organización determinada: la de los partidos políticos.

En México, la extensión gradual del sufragio ha pasado por grandes discusiones en nuestra historia, sobre todo si pensamos y tomamos en cuenta a los ciudadanos en relación con sus propiedades, educación, raza o género.

En nuestro país, el paso del voto universal a la consideración del voto directo nos llevó más de cincuenta años. Sin duda que ha sido importante la evolución gradual de los mecanismos democráticos, por ello, el valor del sufragio hay que ubicarlo como parte de la totalidad del proceso histórico para construir una democracia.

Sin embargo, conociendo un poco la historia electoral mexicana, sí puedo afirmar que México es un país que durante la última centuria poco ha hecho para ser ejemplo de una democracia plena, libre, abierta y transparente.

Desde 1910 estamos marcados por el retraso. En aras de la conservación del poder a toda costa, los gobernantes mexicanos, desde Porfirio Díaz, siguen practicando, en materia de la competencia política y la creación de las reglas de la representación democrática, un gradualismo desesperante, como se verá a lo largo de este trabajo.

Por ejemplo, para relativizar la demanda maderista de la no reelección, que se había lanzado desde su organización partidaria, y para transformar radicalmente las instituciones de representación, Porfirio Díaz trata de adelantarse a la crisis que viene y hace propuestas de reforma electoral ¡a menos de 15 días que presenta su renuncia como presidente ante el Congreso!

Poco se ha reflexionado que en México, en medio de una crisis histórica, entre octubre de 1910 y diciembre de 1911, se discute y aprueba una nueva ley electoral para la renovación de los poderes federales: presidencia de la República, diputados y senadores. El hecho político nos marca. Desde entonces, todos los gobernantes de este país han querido solucionar los problemas políticos y la democracia a través de una reforma electoral.

Ahora bien, también debemos aclarar que gracias a la revolución maderista triunfante, las reglas electorales se modifican sustantivamente en 1911 y serán las que en términos generales servirán de base para organizar y desarrollar las elecciones mexicanas, hasta más de treinta años después. Luego, se aprobarán sustantivas reformas en 1945, que es el año límite del presente libro, que es cuando desaparecen, por cierto, las fórmulas para el registro de partidos políticos locales, los cuales habían transformado la dinámica interna de la cultura política de casi todos los estados del país, como se verá en el apartado correspondiente.

El estudio de la institucionalización electoral en el México de la revolución y la posrevolución no es asunto secundario, si bien se le quiso ver así durante mucho tiempo.

El desarrollo de la historia política nos permite hoy analizar con mejores herramientas epistemológicas el ámbito de los impactos y significados que tiene enarbolar las banderas del voto libre y directo en las tareas de construcción de un Estado democrático y, de igual manera, valorar los esfuerzos de los gobernantes por impulsar el desarrollo de los partidos políticos como organizaciones encargadas de conducir a la intermediación entre el aparato de Estado y la sociedad.

Entre junio de 1910 y abril de 1917, en este país, en medio de balazos y formación de caudillismos, se va reestructurando al Estado. En este breve periodo, lleno de hechos violentos, se convoca paradójicamente a los ciudadanos a participar pacíficamente en varias elecciones: cuatro veces a comicios federales para elegir presidente y vicepresidente (se realizan tres, los de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero y Venustiano Carranza; y los de Huerta, elección extraor-

dinaria que se anula); cinco veces para elegir en elección federal la integración del Poder Legislativo, uno de carácter constituyente; se realizan elecciones con candidatos reales para elegir gobernador en los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En 1912, hay elecciones locales de municipios y legislaturas en Durango, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, Tlaxcala, Hidalgo, Jalisco, México y Puebla. Hasta en el gobierno usurpador de Huerta se celebran elecciones para gobernador en el estado de Tlaxcala.

En 1916 se convoca a elegir ayuntamientos en toda la República y a votar un Congreso Constituyente. En una palabra, los procesos electorales recuperaron muy pronto su incuestionable valor político y estructural para la conformación de un nuevo régimen y marcan, hasta ahora, el sentido y dinámica del sistema político mexicano. Desde 1917 a la fecha, nunca se han interrumpido de manera general ni particular.

Vale insistir en que el nuevo Estado mexicano formado en estos años —a pesar de los hechos violentos para transformar sus estructuras políticas en el proceso de transición de un régimen autoritario a otro democrático— sucumbió al encanto del principio del sufragio libre. Éste se mantuvo de manera insistente, por la clase política, como bandera de legitimidad desde que Madero se insurreccionó en 1910. La bandera del sufragio libre y directo fue utilizada por casi todos los actores que participaron en la revolución.

De igual manera, por ser una democracia —aún autoritaria o restrictiva como lo es la mexicana—, la legitimación del poder se dará mediante la vía del sufragio. Así era el deseo de Madero, del usurpador Huerta, de Carranza, Obregón o Calles.

Todos los principales protagonistas políticos del México de la revolución se obsesionaron siempre por cumplir, a medias o completamente, el expediente de alcanzar el poder por la vía de las urnas. Todos, sin excepción.

Por ello, reflexionar sobre este proceso ayuda quizá también y paradójicamente a entender el porqué las elecciones han contribui-

do mayormente a dar credibilidad a nuestro sistema político, pero de igual manera a su descrédito en la materia.

A más de cien años, entender el inmenso grito libertario por el sufragio efectivo levantado en 1910 es pensar de alguna manera en el interés de algunos políticos por crear un marco legal electoral moderno, el cual tuvieron los mexicanos a partir de 1911, proporcionando fuerza y cohesión política al nuevo Estado surgido de una revolución.

El proceso de modernización electoral que se inicia en México a fines del Porfiriato no se puede entender sin anotar que el régimen porfirista desarrolló durante 34 años (1876-1910) una forma particular y casi única de hacer política. En sus primeros años consiste y tiene como prioridad rehacer la autoridad necesaria para la organización coercitiva del grupo gobernante, después de profundas divisiones que tuvo México. Se especializa en un modelo de cooperación social obligatoria, es decir, construye una estructura política verdaderamente dictatorial.

El fundamento de esa política era la personalidad de Porfirio Díaz, quien actuó siempre bajo el principio de la concentración del poder.

La concentración del poder fue una estrategia que requería la dominación efectiva de todos los elementos políticos y sociales. No sólo estaba por encima de todos los grupos sociales, sino que le era indispensable ejercer sobre ellos una verdadera dominación, una dominación efectiva.

De allí que el Porfiriato practicara una política de concesiones. A los criollos les protegió sus propiedades, los colmaba de honores, de puestos diplomáticos y fomentó con ellos sus negocios bancarios; a los mestizos les dio puestos públicos, las gubernaturas, las diputaciones, las senadurías y toda clase de empleos burocráticos; al clero le toleró su influencia, lo dejó en paz sin aplicarle nunca las Leyes de Reforma, y hasta a los indios, en muy pocas veces, les protegió sus terrenos comunales.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México*, pp. 97-99; Jorge Vera Estañol, *Historia de la Revolución Mexicana*, p. 83.



Sí, toda una política de concesiones y castigos, como decía y lo justificaba Andrés Molina Enríquez. El Porfiriato tenía como objetivo final lograr la unidad nacional bajo un sistema no de principios ni de instituciones, sino de relaciones personales.

La idea central de Maquiavelo funcionó en el régimen porfirista; los procedimientos moralmente censurables resultan válidos si se usan en bien del Estado y no como instrumentos de una pura corrupción personal. En el caso de Díaz, el bien del Estado se enuncia como la integración de la nacionalidad que se tiene que realizar aun a costa de la vida de muchos nacionales.<sup>17</sup>

Díaz, congruente con las circunstancias, como titular del Ejecutivo, sustituyó un sistema de gobierno fundado en principios como la libertad, el patriotismo, la democracia y el deber, por otro más elástico que le permitiera el control sobre grupos que, según él y todos sus amigos, no alcanzaban todavía la comprensión y la práctica de esos principios.

Mucho se ha señalado sobre el porfirismo, para mi trabajo sólo retomo lo que Luis Medina delimita entre 1884 y principios del siglo XX para ese tipo de gobierno mexicano. Medina lo define como la maquinaria electoral de la segunda mitad del ochocientos mexicano. Por cierto, otro investigador, Walter V. Sholes, le denominó a ese mismo periodo: maquinaria gubernamental.<sup>18</sup>

Para no confundirnos y menospreciar los procesos electorales mexicanos, no debemos olvidarnos de que al menos a nivel nacional y en lo que se refiere a la integración de la representación nacional del Poder Legislativo es posible afirmar que las elecciones se realizaron regularmente desde 1822.

Salvo los contados casos de la dictadura de Santa Anna, la Intervención Francesa, el Imperio de Maximiliano en el siglo XIX y la disolución del Congreso por Victoriano Huerta en el siglo XX, en el que el país se encontró sin Poder Legislativo, la permanencia

<sup>17</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*.

<sup>18</sup> Cf. Luis Medina, *Invencción del sistema político mexicano*, pp. 158-170, y Walter V. Sholes, *Política mexicana durante el régimen de Juárez 1855-1872*, pp. 199.

de este poder hasta hoy es constante y, por lo tanto, también las elecciones que definen su integración.

Por ello se podría decir, sin error, que en 1910 también se inicia un proceso de reinstitucionalización electoral.

El Porfiriato construyó a contrapelo del principio democrático del valor de las elecciones una maquinaria que, al perfeccionarse entre 1884 y 1904, provocará el alejamiento paulatino del ciudadano de las urnas y dará lugar a una democracia ficticia, que fue la divisa primera y motivo de la revolución maderista.

José López Portillo y Rojas, al pasar revista de los principales asuntos políticos del Porfiriato, se refería a las elecciones de manera contundente:

Echemos un vistazo a la vida política de la nación (estamos hablando de finales del siglo XIX y principios del XX). No había elecciones; estaba anulado el voto popular; sólo de nombre existía.

Acostumbrado el escaso número de nuestros votantes a ver que nunca triunfasen sus candidatos y siempre los oficiales, fue retirándose gradualmente de las urnas, hasta acostumbrarse a ver con total indiferencia el ejercicio de sus derechos. Una y otra vez, como cosa excepcional, algún grupo de electores salió de su apatía y acudió a los comicios; pero jamás salió victorioso, porque el Congreso general o las legislaturas de los estados declaraban siempre nulos sus actos, y continuaba en pie la rutina de las elecciones de orden suprema. En consecuencia, después de varias experiencias abortadas, entraron en completa inacción los pocos ciudadanos de nuestro país que se ocupan en la cosa pública, comprendiendo que eran inútiles y hasta peligrosos sus ensayos.

Así se estableció la costumbre de que nadie acudiera a las casillas electorales y de que las elecciones degenerasen en meros actos de aparato donde se representaba desairada la comedia del sufragio público. Nadie ponía un pie en los comicios los días de las elecciones y los comparsas encargados de desempeñar la representación, se aburrían soberanamente en los zaguanes de las casas donde colocaban mesas, ánforas, tinteros y demás componentes de la utilería democrática. Pasaban las horas tediosas en medio de la soledad y del silencio; pero al sonar la hora reglamentaria, se rellenaban las ánforas de cédulas falsas

con todos los nombres del calendario, se fraguaba un escrutinio y se levantaban actas embusteras, por donde constaba que el voto de los ciudadanos del distrito, había recaído a favor de persona determinada.

Díaz encontró una frase gráfica para cohonestar la atrofia de nuestra soberanía, bautizándola con el pomposo título de cooperación pasiva del país con toda su política.<sup>19</sup>

Las órdenes supremas del poder porfirista, con su secuela de asaltos y violencia, de engaños y fraudes, debemos recordarlo, alejaron mucho tiempo a los votantes los días de elecciones. La mayor victoria de la dictadura fue esa, precisamente, volver a los mexicanos un pueblo pasivo, desdeñoso, de lo que más debía interesarle: la manifestación de su voluntad política. Contra esa desidia actuó Francisco I. Madero. La paz porfiriana era la indiferencia política. Lo contrario, la lucha democrática.

Otro gran historiador mexicano, don Daniel Cosío Villegas, al hablar sobre el tema electoral —al contrario de la opinión de López Portillo y Emilio Rabasa que en 1912 señalaban que el pueblo mexicano jamás habría hecho una elección y de que todas las habidas y por haber habrían sido fraguadas por los gobiernos—, pensaba que México en el siglo XIX era un buen ejemplo de lo que llamaba democracia embrionaria, marcada por un sistema de elección de tipo indirecto, y que la democracia avanzada sólo tendría como base la elección universal directa.

El mejor historiador sobre el porfirismo, sin embargo, coincide también en señalar que, entre 1880 y 1910, pensar en una elección sobre todo presidencial de carácter libre era algo imposible e inútil.<sup>20</sup>

Por lo anterior, se explican las posiciones democráticas que defendía Madero, pues estaban dirigidas, en lo inmediato, a un cambio del personal administrativo del Estado, personal de Díaz, y “a una transformación de los métodos de gobierno”.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, pp. 348-349.

<sup>20</sup> Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, pp. 112-113.

<sup>21</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana*, p. 21.