

DE LEYES Y PARTIDOS POLITICOS. LA LEGISLACION ELECTORAL POSREVOLUCIONARIA EN MICHOACAN

Martín Sánchez Rodríguez*

El pasado 6 de julio de 1997 asistimos a uno de los cambios más importantes en la historia política moderna del país: el inicio del fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en la arena política nacional. Desde hace tiempo, he venido haciéndome las mismas preguntas: ¿Cómo llegamos al régimen de partido dominante? ¿Cómo se gestó la centralización de las fuerzas políticas posrevolucionarias? ¿Qué sucedía antes de que en el México posrevolucionario tuviéramos la figura avasalladora y centralizadora del PNR, PRM o PRI? ¿Cómo había repercutido el movimiento armado en las fuerzas políticas? ¿Cómo se organizaban las elecciones cuando la presencia del Estado y su insistencia por favorecer al partido oficial no era tal? ¿Qué papel desempeñaban los municipios en los procesos electorales? ¿Cuál era el papel que jugaban las agrupaciones electorales? Responder a algunos de estos cuestionamientos es el objetivo del presente trabajo.

Concretamente, busco mostrar los efectos centrífugos de la revolución de 1910 en las fuerzas políticas. Mi punto de partida es el análisis de la legislación electoral michoacana del periodo comprendido entre 1914 a

81

* Centro de Estudios Históricos, El Colegio de Michoacán. Zamora, Michoacán, México. Correo electrónico: mlobo@colmich.edu.mx



1920. Creo que las leyes electorales de esta época reflejan con bastante transparencia los problemas de la transición política creados con la caída del régimen de Porfirio Díaz y el arribo de los carrancistas al poder nacional.

Cuando uno ha nacido y crecido en medio de un sistema político donde el partido oficial parecía inamovible por sus ligas con el Estado y la centralización de su estructura, es fácil perder de vista que el surgimiento mismo de este partido fue producto de un proceso de centralización que se inició cuando los carrancistas reinstauraron los procesos electorales; que se fue concretando cuando Plutarco Elías Calles reunió a varios cientos de organizaciones políticas locales para darle vida al Partido Nacional Revolucionario; que adquirió sus rasgos definitorios cuando Lázaro Cárdenas lo convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana y que selló su vida a la del Estado cuando Miguel Alemán le otorgó el carácter de institucional al Partido Revolucionario.

82 Pero esto no ha sido siempre así. Una mirada rápida a las leyes electorales y protocolos notariales nos darían cuenta de la existencia de la marcada “descentralización” en los procesos electorales, de la existencia de incontables organizaciones políticas locales y, sobre todo, de las facultades de los estados, municipios y la “sociedad civil” tenían a la hora de preparar las elecciones. Hablamos de un tiempo donde el poder central era dominante pero no determinante en los procesos políticos locales.

Hasta antes de que los hermanos Flores Magón, Francisco I. Madero y otros revolucionarios, y tras ellos una buena cantidad de la población mexicana, iniciaron su movimiento en favor de mayores libertades políticas y sociales, las elecciones para funcionarios del estado de Michoacán durante la república restaurada y el porfiriato se fundamentaron en la ley general del 12 de febrero de 1857, que establecía que la elección de los servidores públicos sería de forma indirecta; es decir, que se elegirían electores por cada quinientos habitantes o fracción de más de doscientos cincuenta y estos a su vez serían los encargados de elegir a diputados, senadores, magistrados y presidente de la República.¹

¹*Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, 1877, tomo VIII, pp. 411-418.

Como ha sido una práctica común en México, los estados miembros de la Federación adoptaron esta ley y la adecuaron (léase copiaron) a sus respectivos territorios. Michoacán hizo lo propio el 27 de junio de 1862, publicando la Ley Orgánica Electoral para la renovación de los poderes del Estado.² Continuando con esta práctica pero ya durante la etapa armada, el 16 de febrero de 1912, el Congreso del Estado aprobó una modificación a la legislación electoral. A diferencia de su modelo federal que consideraba la organización y participación de “Partidos Políticos” en los procesos electorales,³ la legislación michoacana se concretó a modificar lo relativo a nombramiento de electores y formación de colegios municipales electorales.⁴

Poco más de dos años después de que en el ámbito federal se aprobara la organización y participación de partidos políticos, es decir, organizaciones públicas constituidas expreso para la participación en procesos electorales, en Michoacán se hizo propio el 4 de abril de 1914. Esta ley es el primer documento local donde se hace explícita la existencia de agrupaciones electorales orientadas a obtener los puestos públicos por la vía electoral y, por lo tanto, se reglamentaba su participación en tales eventos. Como en muchas otras cuestiones, la fuerza del movimiento armado, la presión de los grupos por una apertura política y la existencia de una gran cantidad de fuerzas políticas-militares que con el tiempo se politizaron, fueron circunstancias que se reflejaron en la legislación electoral y en la participación política de los mexicanos en general y de los michoacanos en lo particular.

Una de esas circunstancias reflejada, fue la gran cantidad de fuerzas políticas desatadas en la lucha por el poder. De esta manera, en el capítulo VI de la ley se dejó asentado que, al igual que en la legislación federal, los partidos y candidatos independientes deberían estar formados por una asamblea constitutiva de por lo menos cien ciudadanos; que tuviera una mesa

² *Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares expedidas en el estado de Michoacán*, formada y anotada por Amador Coromina, Morelia, Mich., Imprenta de los hijos de Arango, 1887, tomo XVI, p. 252.

³ La ley federal del 19 de diciembre de 1911 establecía que un partido debería ser constituido por un mínimo de 100 personas, mismas que elegirían a una Junta Directiva y aprobarían un programa político y de gobierno. Eduardo Nomelí Mijangos Díaz, *La Revolución y el Poder Político en Michoacán. 1910-1920*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1997, p. 71.

⁴ *Recopilación de Leyes...* 1913, tomo XLI, p. 251.

directiva que representara al partido; que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que la asamblea protocolizara ante notario; que publicara un periódico registrado en forma legal y que no tuviera nombre religioso o usara signo o lema alguno de las religiones.⁵

La ley de 4 de abril tuvo poca vigencia, la lucha contra la usurpación y la pugna entre facciones vencedoras impidieron el desarrollo de los procesos electorales. Sería hasta el año de 1917 cuando en Michoacán se desarrollaron elecciones de funcionarios públicos pero bajo una nueva ley electoral. El 12 de abril de 1917 el general José Rentería Luviano, en su carácter de gobernador provisional de Michoacán mandó publicar una nueva ley. A diferencia de 1914, la nueva legislación sólo contenía dos artículos relacionados con los partidos políticos. De éstos, uno condicionaba la participación de los partidos a que no llevaran nombre o lema religioso y no se formaran exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia. El otro artículo se refería a los derechos que tenían los partidos o candidatos independientes a nombrar representantes.⁶

Tres años después, el gobernador Pascual Ortiz Rubio decretó una nueva ley y suprimió la promulgada en 1917. La ley ortizrubista de 18 de mayo de 1920 retomaba elementos asentados en 1914, relacionados con los partidos políticos: establecía que no llevaran nombre o lema religioso o se formaran exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia; que hubieran sido fundados por una asamblea constitutiva de por lo menos cien ciudadanos; que dicha asamblea hubiera elegido una junta directiva que tuviera la representación del partido; que la autenticidad de la asamblea fuera protocolizada por un notario público y que por lo menos con veinte días de anticipación a la fecha de las elecciones se registrara el color de las boletas y las candidaturas.⁷

Finalmente, el 16 de noviembre de 1921 de nueva cuenta Michoacán estrenó ley electoral. Con tan solo 18 meses de duración, el gobernador en turno, general Francisco J. Múgica, derogó la ley ortizrubista y promulgó la propia en el mes de noviembre de 1921. En esta ocasión, el apartado de

⁵ *Ibid.*, 1916, tomo XLII, pp. 364-370.

⁶ *Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y circulares expedidos en el estado de Michoacán. Continuación de la iniciada por don Amador Coromina*, formada y anotada por Xavier Tavera Alfaro, Morelia, Mich., México, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1978, tomo XLIV, p. 58.

⁷ *Ibid.*, 1979, tomo XLV, pp. 522-523.

partidos políticos o candidatos independientes tuvo una extensión de 14 artículos.

Aparte de los señalados en la anterior legislación, la ley mugiquista reglamentó la impresión de las boletas electorales que deberían de correr por cuenta de las agrupaciones; de la posibilidad de cancelación del registro si dejaban de participar en tres elecciones sucesivas; de la designación de representantes; de la representatividad de la mesa directiva, etc.⁸

Si partimos de la idea de que la ley es el reflejo de una situación determinada, las leyes electorales mexicanas promulgadas a partir de 1914 nos reflejan una realidad concreta: la existencia de gran cantidad de fuerzas y organizaciones políticas disputando el poder político. Al establecer requisitos muy laxos para constituir “partidos” o presentar candidaturas, la legislación presentaba el hecho concreto de la dispersión de las fuerzas políticas en el México posrevolucionario.

No es que la ley impusiera este hecho, lo cierto es que en el movimiento encabezado por Madero participaron una gran cantidad de fuerzas políticas locales que, adoptando la bandera maderista combatieron a la dictadura porfirista, a los huertistas y después pelearon entre sí.

Llegada la pacificación estas mismas fuerzas locales se adecuaron a la realidad e integraron agrupaciones políticas cuyas características principales fueron el caudillismo manifiesto, su débil estructura, el pobre contenido programático, su acendrado localismo y su corta existencia en el mapa político electoral. Denominados partidos, clubes, agrupaciones, asociaciones o ligas, estas fuerzas aparecieron y desaparecieron en cada proceso electoral y se organizaron y reorganizaron sobre la base de la personalidad de un caudillo.⁹

Por esta razón, la mayoría de las agrupaciones político-electorales que surgieron durante las primeras décadas de la posrevolución, carecieron de una estructura institucionalizada y de un ordenamiento normativo específico que marcara derechos y obligaciones de sus miembros y respondieron a las necesidades de caudillos y caciques.

⁸ *Ibid.*, tomo XLVI, pp. 312-317.

⁹ Para mayor información sobre el tema véase: Martín Sánchez Rodríguez, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán 1920-1924*, México, INEHRM; del mismo autor *La dispersión de fuerzas políticas en México. El caso Michoacán 1917-1920*, tesis para obtener el grado de Licenciado en Historia, UMSNH, 1989; Eduardo Mijangos, *Op. Cit.*

Los fenómenos de la dispersión de fuerzas y el dominio caudillista y caciquil en los partidos se refleja en elementos tan sencillos como el nombre, la territorialidad, el lema, “logotipo”, participación electoral, etc. Con respecto a los nombres elegidos para distinguir a una agrupación, éstos muestran una fuerte tendencia a “honrar” héroes nacionales: Hidalgo, Morelos, Juárez.¹⁰ Otros más recurrieron al panteón local: Miguel Guzmán, Francisco de P. Zendejas, Isaac Arriaga, Lucio España, Ricardo Adalid, Marcelo Pineda, son sólo algunos de sus nombres. En otros casos, el calificativo de Agrarista o Socialista fueron sinónimos del credo revolucionario. Por lo tanto, guiarse por el nombre para caracterizar a estas agrupaciones y ubicarlas dentro de la arena política parece una misión imposible.

Lo mismo ocurre con los emblemas o símbolos distintivos que fueron utilizados en campañas electorales o periódicos. Salvo algunos casos, la mayoría de los “partidos” utilizaron figuras geométricas (círculos y triángulos preferentemente). La ausencia de elementos con fuerte sentido simbólico también nos conduce a valorar más la presencia dominante de los candidatos.

86 La territorialidad, es decir, la marcada preferencia de estas agrupaciones por participar sólo en ciertos procesos electorales no sólo nos habla del tamaño y capacidades organizativas que tenían. También nos indican que las correas de transmisión que ligaban a unas agrupaciones con otras y que le daban vida a los distintos grupos políticos locales y nacionales, pasaban por los promotores, líderes y candidatos. No resulta extraño que la vida y futuro de estas agrupaciones estuviera estrechamente ligada a la carrera de sus promotores.

Una de las principales características de estos “partidos” residía en su territorialidad. Los alcances espaciales y el tipo de elección en el que participaban los partidos de la época quedaron registrados en la documentación electoral y es a partir de estos testimonios que es posible diferenciar varios tipos de partidos.

El primero y más pequeño de todos era la agrupación con alcances puramente municipales e interesadas casi exclusivamente en la elección de regidores o jueces locales. De esta manera, el partido o agrupación fundada en un municipio para presentar candidatos en uno de los cuarteles de la villa o ciudad, no aspiraba siquiera a aparecer en otro municipio aun y

¹⁰ Martín Sánchez Rodríguez, *Grupos de poder...*, p. 26.

cuando fuera una demarcación vecina. Por ejemplo, un partido, club o asociación que se formaba en Zamora no existía ni siquiera en el vecino Jacona por no decir Coalcomán, Huetamo o Puruándiro. Cuando estas agrupaciones se interesaban y participaban en la elección de diputados locales, federales o gobernadores, lo hacían dentro de su demarcación adheridas a un partido de alcances, intereses y aspiraciones más amplias.

Un segundo tipo de partidos era el que he denominado como regional o distrital ya que en una organización cuya fuerza política cubría el ámbito de un distrito electoral, participaba en las elecciones de diputados federales y locales de manera independiente o aglutinando a una o varias agrupaciones municipales. Estos partidos también participaban en las elecciones para gobernador, pero lo hacían adheridos a partidos más grandes y mejor estructurados y sólo desarrollaban trabajo político en su circunscripción distrital.

A nivel estados de la República, las principales fuerzas políticas se aglutinaban en torno a los partidos estatales. Por ser estos partidos organizaciones cuya fuerza les permitía tener presencia en casi todo el territorio estatal, su número era pequeño, cuando más tres o cuatro en cada estado y representaban las principales fuerzas políticas de la época.

Frente a este panorama de dispersión de fuerzas que fue desapareciendo paulatinamente conforme al proceso centralizador de la revolución y hasta que en 1945 una ley federal suprimió los partidos locales y regionales, el registro de partidos, candidatos y alianzas se dificultaba sobremanera. Por ejemplo, en el distrito de Zamora entre los años de 1917 a 1924 fueron registradas 27 agrupaciones de los tres tipos señalados. En las elecciones para gobernador en 1917 fueron registrados 15 candidatos en el distrito de Zamora y otros tantos en el de Zitácuaro. De estos candidatos sólo cuatro tenían presencia regional, el resto eran personas conocidas únicamente en sus municipios. En este mismo año, los candidatos para diputados locales en 3 distritos michoacanos sumaron 110, en La Piedad se registraron 28, en Zitácuaro 46 y en Zamora 36. Si consideráramos un promedio de 30 candidatos por distrito para las elecciones de diputados en 1917, las 16 circunscripciones marcadas por la ley electoral habrían sido disputadas por 480 personas.¹¹

¹¹*Ibid.* pp. 29-30.

Claro, habría que hacer algunas aclaraciones. Primero, que la mayoría de estas agrupaciones se aglutinaban en tres corrientes o fuerzas políticas estatales: los católicos, los mugiquistas y los ortizrubistas; que la mayoría de los candidatos sólo obtenían menos de 10 votos y que el hecho de participar en un proceso electoral no garantizaba la participación en el posterior. Finalmente, que esta situación se va presentando con menos regularidad a medida que se va dando la centralización de fuerzas hasta culminar con la formación del Partido Revolucionario Institucional.

Al inicio del trabajo hice referencia al importante papel desempeñado por los municipios y lo que hoy consideraríamos la sociedad civil en la organización de los procesos electorales. En este ámbito, las autoridades municipales eran las encargadas de levantar el padrón electoral, en ocasiones de la impresión de las boletas, de su distribución, de la formación de las autoridades electorales, el registro de candidaturas o comisiones de propaganda.

De acuerdo con la ley de 4 de abril de 1914, en cada municipalidad se integraría una Comisión Electoral integrada por el síndico del Ayuntamiento y por dos de los candidatos que con él hubieran competido en las elecciones anteriores (en el caso de no tener competidores, éstos se sustituirían con las personas que habían desempeñado la sindicatura en los dos años anteriores).¹²

Esta comisión electoral era la encargada de formar el censo del municipio, mismo que debería ser publicado o hecho del conocimiento público en el mes de enero del año en que se celebraran las elecciones con el fin de corregir errores. El censo definitivo sería dado a conocer en el mes de abril. Inmediatamente después la comisión nombraría a los funcionarios de casilla: un instalador propietario y otro suplente, pero los partidos tenían el derecho de proponer o nombrar a los escrutadores, es decir, a los que contarían los votos, además de sus respectivos representantes.

En la ley de 12 de abril de 1917, los municipios seguían conservando la facultad de elaborar el padrón electoral a través de la designación de empadronadores; y de designar a los instaladores de las casillas. En el caso de la elección de gobernador y diputados locales, la autoridad municipal se encargaba de imprimir por separado las boletas para la elección nume-

¹² *Recopilación de Leves...* 1923, tomo XI.II, pp. 330-338.

radas progresivamente y con un exceso de impresión del 28% para suplir las omisiones o pérdidas.¹³

Tres días antes de las elecciones las boletas deberían ser entregadas a los empadronadores, para que éstos las repartieran entre la población empadronada. Era deber de los empadronadores estar presentes a la hora de las elecciones por si surgía una dificultad con algún empadronado. En esta ley no sólo los partidos o candidatos tenían el derecho de impugnar a los miembros de las casillas o presentar recursos de queja, sino que estos mismos derechos también los podían ejercer los propios ciudadanos.

De acuerdo con la ley electoral de 1917, las autoridades municipales estaban encargadas de nombrar a las personas comisionadas para levantar los padrones electorales, designar a los integrantes de la mesa de casillas cuyos presidentes pasaban a formar parte de las Juntas de Cómputo e inclusive se encargaban de la impresión de las boletas electorales.

En la ley de mayo de 1920, la cuestión de la elaboración del padrón electoral no se incluía porque se adoptaba el utilizado en la elección de diputados del año de 1918, pero en la parte correspondiente a la instalación de casillas se entiende que los municipios mantenían las facultades de elaborarlo. En esta ley, la impresión de las boletas se transfirió a los partidos políticos o candidatos independientes y fueron elaboradas sobre la base del modelo propuesto en la legislación. También se cambió la disposición que marcaba la entrega de las boletas a los electores, horas e incluso días antes del proceso electoral para hacerlo al momento de que una persona deseara votar.¹⁴

Finalmente, la ley del 16 de noviembre de 1921 tiene algunos artículos que serían la envidia para los actuales partidos políticos o para las personas que están interesadas en la transparencia de los procesos electorales mexicanos.

En la parte correspondiente al Consejo Electoral, la ley promulgada por el gobernador Francisco J. Múgica establecía que dicha instancia electoral debería estar integrada por un representante de cada partido político o candidato independiente debidamente registrado, el cual duraría en el puesto dos años. Claro, para ser miembro del Consejo era necesario cumplir con los requisitos de: ser michoacano en ejercicio de sus derechos, saber leer y

¹³ *Ibid.*, 1978, tomo XLIV, pp. 44-45.

¹⁴ *Ibid.*, 1979, tomo XLV, pp. 508-514.

escribir, ser vecino del municipio y, ojo, no tener comisión, cargo o empleo de la Federación, del Estado o del Municipio. Además, recordemos que el Consejo era el encargado de levantar el padrón electoral. En otras palabras, la ley muguquista traspasaba los procesos electorales a manos de la sociedad civil.¹⁵

Este traspaso es complementado con lo dispuesto en los artículos 27 y 28 relacionados con la integración de los funcionarios de casillas. En efecto, según el artículo 27, cada partido o candidato independiente, seis días antes de las elecciones, propondría ante el Consejo Electoral los nombres de un instalador propietario y un suplente por cada casilla, siempre y cuando viviera en la sección correspondiente, fuera ciudadano en ejercicio de sus derechos, supiera leer y escribir y no tuviera empleo, cargo ni comisión por los Poderes del Estado, de la Federación, de la autoridad municipal o de las tenencias.¹⁶

En el artículo 18, la ley establecía que de las personas propuestas para funcionarios de casilla, el Consejo Electoral, ante la presencia del presidente municipal como fedatario del acto, los designaría por suerte. En cuanto a los requisitos para la participación de los partidos y candidatos independientes, la ley muguquista retomaba muchas de las disposiciones de la de 1914.¹⁷

Claro, el hecho de que los municipios o la sociedad civil a través de los partidos o candidatos independientes se encargaran de buena parte del proceso electoral, no garantizó elecciones libres de fraudes o que estuvieran ausentes las maniobras de manipulación del voto. De hecho, habría que distinguir que las leyes electorales refieren a un tipo de democracia que sólo tomaba en cuenta la participación electoral a partir de los partidos u agrupaciones políticas legalmente establecidas y registradas ante las autoridades públicas reconocidas por el nuevo orden constitucional, por lo tanto, hicieron a un lado otras reformas de elección de autoridades (pienso en las comunidades indígenas). También, debemos tomar en cuenta que estos procesos se produjeron en una sociedad predominantemente analfabeta. Ambas situaciones redujeron el espectro de participación social en los procesos electorales o los hicieron fácilmente manipulables.

¹⁵ *Ibid.* 1980, tomo XLVI, pp. 282-288.

¹⁶ *Ibid.* pp. 290-291.

¹⁷ *Ibid.* p. 291.

