

LEGISLACIÓN ELECTORAL Y PERSONAL POLÍTICO EN EL ESTADO DE PUEBLA. 1936-1950

Alicia TECUANHUEY SANDOVAL *

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La legislación electoral*. III. *La regularidad de los comicios*. IV. *Elite política y circulación de personal político*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Tenemos la impresión de que existe un creciente interés por los estudios de la legislación en los que se han involucrado especialistas de las diferentes ciencias sociales y ya no sólo los juristas. Siendo nuestro interés el estudio de las leyes electorales, no deja de ser alentador encontrarnos con tal tendencia. Solo para ilustrar diremos que de un total de sesenta artículos reunidos en cuatro libros publicados entre 1985 y 1990¹ (cuya lectura es obligatoria para quien se dedique al análisis de los procesos electorales), cinco de ellos dedicaron sus reflexiones a la legislación electoral o a aspectos de la misma.

De cualquier modo, siguen existiendo reservas sobre los alcances de una explicación que se fundamente en el cuerpo normativo. En parte, es probable que estas reservas estén relacionadas con la comparación que se hace de la vida política mexicana con el modelo weberiano de la dominación patrimonialista. Por ella, se insiste en la distancia entre legalidad y ejercicio cotidiano de la dominación,² pero a mi entender, tam-

* Centro de Investigación y Docencia en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Puebla.

¹ González Casanova, Pablo, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI editores, 1985; Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987; Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (Coord.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI editores, 1988; Soledad Loaeza, *El llamado de las urnas*, México, Ed. Cal y Arena, 1989.

² Ver el trabajo de Gina Zabłudovsky Kuper, *Dominación patrimonial en la obra de Max Weber*, México, FCE-UNAM, 1989. En el capítulo VI se presentan los planteamientos y autores que defienden esta posición.

bién tienen que ver con una forma de pensar lo histórico a partir de un modelo monocausal.

En el desarrollo de la investigación acerca de los políticos poblanos y las formas legales y no legales de designación he tenido que recurrir a la legislación electoral. La riqueza de problemas involucrados en este tipo de normas ha dado origen a una reflexión más detenida que ha revelado toda su importancia.

Las leyes electorales entre 1936 y 1949 se pensaron principalmente en los políticos, para ocuparse de adaptar algunos de los principios y problemas legados por la revolución mexicana, que no quedaban aún resueltos: la constitución de un orden estable y la no reelección.

Así, uno de los problemas políticos centrales fue el de forma una clase política que en estabilidad, se renovara permanentemente. ¿Cuál fue el resultado de tal adaptación? En aquellos años ¿se vivió en la arbitrariedad absoluta? ¿Es que no tuvo impacto la acción legislativa en las relaciones políticas de Puebla?

Estas preguntas nos han remitido a establecer una evaluación entre lo que ordena la norma y sus efectos en las relaciones políticas. Al analizar particularmente el problema del relevo del poder a partir de la periodicidad de los comicios y la circulación del personal, hemos encontrado que entre proceso y legislación existió un diálogo muy estrecho. Y, en ese sentido, sostenemos que la legislación para los años de estudio fue eficaz,³ pues con ayuda de las reformas electorales, como instrumento de dominación privilegiado entre otros, se logró la disciplina de los miembros de la clase política y del aparato gubernamental en el difícil proceso de renovación de poderes.

No ignoramos que el tema de la voluntad popular está fuertemente involucrado en nuestras preocupaciones de análisis. Efectivamente, la legislación electoral diseñó los procedimientos y tiempos para la elección de autoridades emanadas de la voluntad del pueblo, expresado por el voto universal. ¿La legislación fue eficaz en expresar la voluntad popular? ¿Era eso lo que se buscaba? Los requerimientos de una respuesta a esas preguntas rebasan los marcos de esta reflexión. Tampoco olvidamos que la legislación analizada no deja ver la acción de otros poderes y de otras

³ Hablamos de eficacia en el sentido que le da Kelsen, según el cual, es demostrable empíricamente que la conducta de los ciudadanos se ajustan a lo establecido por la norma. Correas, Oscar, "Kelsen y Marx: la eficacia como signo de hegemonía". *Crítica Jurídica*. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, en este número.

relaciones políticas existentes. Sin embargo, creemos que toda legislación impone marcos que limitan la libre acción de los mismos.

A pesar de estas ausencias, es necesario decir que los aspectos estudiados resultaron ser los problemas legales más importantes a atender en esa época. Así, a través de la legislación electoral se ha hecho política ⁴ en Puebla durante esos años.

II. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

Durante los años treinta en Puebla surge tempranamente la preocupación por reformular los marcos legales electorales. En un ambiente propicio al ordenamiento legal de los diferentes aspectos de la vida política (de ello da cuenta el Código de Defensa Social de 1943. La Ley Orgánica del Departamento Judicial de 1937 y la Ley Orgánica del Ministerio Público entre otras) la legislación electoral fue sujeta a cuatro revisiones importantes en el lapso de nuestro estudio: dos efectuadas en 1936, otra en 1944 y una más en 1949.

Un primer aspecto de interés para nosotros es que estas reformas se anticiparon a la experiencia nacional en la búsqueda de la gobernabilidad por este medio. En efecto, el reformismo electoral mexicano se inauguró recién en 1946 y, según los analistas, fue el primer paso para el afianzamiento de la hegemonía electoral por parte de la burocracia federal, centralizando el proceso y evitando el fraccionamiento de la élite gobernante.⁵ Siendo Puebla, entonces, el primer ensayo de reformismo electoral, el objetivo que lo animó fue distinto al nacional, como se verá.

El origen de las reformas electorales de esos años tuvo que ver con la situación imperante en el estado. Los años 20's en Puebla todavía estuvieron impactados por la movilización política que significó la revolución mexicana, pero sobre todo, por la quiebra del orden institucional que ella legó.

Una revisión hemerográfica de esos años y parte de los 30's reflejan la presencia de "gavillas", "bandoleros" y "criminales" que alteraron la vida de haciendas, pueblos y rancherías con sus incursiones, imponiendo

⁴ En este trabajo el término *política* está referido principalmente a los comportamientos, actitudes y discursos que desarrolla un grupo de individuos determinado con el fin explícito de acceder, disputar o conservar el poder.

⁵ Horcasitas, Juan Molinar, "Visicitudes de una reforma electoral", en *La vida política mexicana en la crisis*, op. cit., supra, nota 1, p. 27.

serios golpes, incluso, a las fuerzas federales. Otro dato indicativo de esta inestabilidad lo ofrecen los frecuentes cambios en el Ejecutivo. Así pues, entre 1920 y 1936 ocuparon el cargo de gobernador 18 personajes.⁶ Sólo el general José Mijares Palencia, taabsqueño de nacimiento y cuya carrera política la hiciera fuera de Puebla, logró cumplir con su mandato gubernamental en el ejecutivo estatal entre 1933-1937.

Particularmente estos dos últimos datos nos permiten afirmar que aún los políticos poblanos no habían logrado encontrar el camino del orden. La ley electoral del estado del año 1920 fue insuficiente para contribuir a la vuelta a la vida institucional en Puebla. El anhelo de "convertir la pugna por el poder, el motivo de nuevas leyes"⁷ tuvo, entonces, una gran vigencia.

Así, uno de los objetivos fue superar el fraccionalismo reinante y crear una clase política disciplinada y respetuosa de la ley, al menos para el relevo del poder.

En noviembre de 1936, cerrada la etapa en que se definió constitucionalmente la ciudadanía entre los poblanos, se dio inicio a otra, la de superación de las pugnas por el poder en el estado. Las técnicas jurídicas fueron variadas, pero entre las más importantes fueron: 1) la convocatoria implícita para los procesos municipales, 2) la ampliación de facultades del ejecutivo estatal y 3) la reordenación de la duración de los cargos de elección.

En la reforma de noviembre de 1936 se consideró innecesaria la convocatoria a las elecciones municipales (escenario principal de la conflictividad electoral). "Las elecciones ordinarias para ayuntamientos se celebrarían cada dos años en el mes de noviembre de los años pares, sin necesidad de convocatoria especial".⁸ Tal disposición exigió de los interesados en este tipo de quehaceres conocer con precisión la ley para no quedar fuera de los comicios, o en caso de desconocerla, estar estrecha-

⁶ Gatica Krug, Nora, "Los partidos y asociaciones políticas: su acción y sus límites en Puebla", en *Revista Crítica*, Puebla, UAP, núms. 32-33, julio-diciembre de 1987, p. 49. Peral, Miguel Antonio, *Gobernantes de Puebla*, México, ediciones Peral, 1975.

⁷ Valadés, José, *Historia general de la revolución mexicana*, "Alto en la guerra civil", México, Ediciones Gernika-SEP Cultura, 1985, núm. 4, pp. 145-161.

⁸ Acta de la sesión pública ordinaria de 10 de noviembre de 1936, *Libro de actas de sesiones públicas del H. Congreso Libre y Soberano de Puebla*, vol. 229, 1935-1937. Nuevamente en 1944 el Congreso del Estado ratifica en una reforma, que posteriormente comentaremos, la innecesaria convocatoria a elecciones municipales, aunque aquí ya se especifica que los comicios se celebrarán el último domingo de noviembre. Decreto de 2 de junio de 1944, *Periódico Oficial*, t. CLII, núm. 44.

mente vinculados a los poderes públicos que, por sus movimientos, les alertaran del advenimiento del proceso electoral.

Por tanto, la participación con posibilidades de competencia por los cargos a nivel municipal quedó limitada a grupos reducidos, que a la vez de estar informados de los momentos de iniciación del proceso de recambio, se vieran obligados, mediante las normas, a respetar un control extramunicipal: el Poder Ejecutivo estatal. A este último se le facultó para resolver irrevocablemente sobre los conflictos de esa naturaleza, ya fuera convocando a elecciones extraordinarias y constituyendo Concejos Municipales nombrados por el gobernador, de acuerdo a la Constitución Política Estatal.

Del análisis de estas dos técnicas que comentamos es posible también desprender que su puesta en marcha no obedeció a un plan preestablecido. Nos inclinamos a pensar que fueron ingeniosas respuestas a las urgencias del momento. Justamente, las facultades que se otorgaron al Ejecutivo estatal fueron hechas en la reforma anterior del mes de marzo de 1936. Por ella, a la instancia legislativa se le sustrajo toda facultad para resolver acerca de la nulidad total o parcial de las elecciones municipales dejándolas exclusivamente en manos del gobernador.⁹ La importancia de esta presencia en el sostenimiento del control sobre los políticos en el estado explica el por qué la reforma constitucional nacional de 1937, que dio el derecho de autocalificación de sus elecciones a los municipios, no fuera aplicada en Puebla.¹⁰

En los años que estudiamos se observa también una continua preocupación por los lapsos de mandato, que remitió a los problemas de la duración de los cargos y de los multiplicación de caminos para una carrera política larga.

En cuanto a la duración de los cargos fueron dos las reformas que la atendieron, la de noviembre de 1936 y la de 1944. En la primera se involucró exclusivamente a los poderes municipales: de una renovación anual se pasó a otra bianual. En cambio, en 1944 se revisaron todos los cargos, extendiendo los mandatos de Ayuntamientos y Diputaciones locales a tres años y el de Ejecutivo estatal a seis.¹¹

Tanto en uno, como en otro caso la justificación puso al descubierto el interés gubernamental por lograr la estabilidad de la gestión de go-

⁹ Decreto que adiciona, reforma y deroga los artículos 3, 4, 11, 12, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 59, 70, 78, 92, 93, 94, 95, 138, 139, 144, 149 transitorios de la Ley Electoral de 1920. *Periódico Oficial*, marzo 17 de 1936.

¹⁰ *La Opinión*. Diario de la mañana, 14 de febrero de 1937.

¹¹ *Periódico Oficial*, noviembre de 1937 y 27 de junio de 1944.

bierno y la pacificación de la vida política. El desgaste de los recursos del erario y la economía general del estado por las frecuentes campañas, el desperdicio de las energías políticas y los trastornos en el orden social y la tranquilidad colectiva fueron los explícitos argumentos de los reformadores.¹²

Estos preceptos se complementaron con otros, orientados a ampliar las posibilidades para una carrera política dentro del sistema. ¿Cómo lograr que el cuerpo de políticos, condicionados por la no reelección, tuviera la mayor permanencia posible, sin que la ley violentara aquella bandera legada por la revolución mexicana? Esta parece ser la inquietud que dio origen a la serie de reformas que resumiremos.

Con la ley de marzo de 1936 se permitió a los diputados, regidores, presidentes municipales y síndicos suplentes presentarse como candidatos propietarios para el periodo inmediato. Además, la ley no prohibió una reelección como propietario en el cargo de diputado, siempre y cuando lo fuera de otro distrito. Así se legalizó la permanencia en los cargos matizándose el criterio de la no reelección.

Finalmente, la ley pulió las posibilidades de una larga carrera política con una reforma, también en marzo de 1936, según la cual podían ser aspirantes a la candidatura de gobernador el personal con funciones federales, condicionado a ser poblano de nacimiento y a presentar su renuncia 90 días antes de la elección.

Pero la disciplina que tal legislación fue imponiendo a los interesados en los cargos públicos supuso la inexistencia de oposiciones organizadas, y, por tanto, la unidad de la familia revolucionaria. La tendencia de unificación de las filas reivindicadas como revolucionarias, a nivel nacional se inició con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, en Puebla es visible recién en 1933 para lograrse plenamente en las contiendas de 1940.¹³ Por ello, creemos que las técnicas jurídicas descritas anteriormente fueron claves para la unificación, aunque no descartaron otros procedimientos como la eliminación política y la intervención paterna del general Cárdenas, como veremos más adelante, recursos políticos que, por otra parte, fueron empleados de manera selectiva.

En 1949 una nueva reforma se encargó de sellar el unipartidismo como único núcleo viable para alcanzar los cargos de elección popular. En 1946 en Puebla se organizó el Partido Acción Nacional. La reforma de

¹² *La Opinión*, diario de la mañana, 12 de septiembre de 1936.

¹³ Gatica K., Nora, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 49.

1949 suprimió la posibilidad de que este nuevo partido participara en las contiendas, debido a que introdujo la obligación de que para ser considerado como tal debía demostrar que contaba con miembros en cuando menos dos terceras partes de los municipios; con no menos de 26 miembros en cada uno de ellos, lo que representaba una afiliación de 4212 elementos en todo el Estado, contra los 100 que se establecieron en 1920. Y ese partido, hasta 1953 contó a penas con 3 mil miembros.¹⁴

Creemos pues, con base en lo anteriormente argumentado, que esta legislación resuelta por el grupo avilacamachista en el poder aspiró a consolidar un gobierno estable por medio de la creación de una élite política disciplinada. Las técnicas jurídicas de convocatoria implícita, de arbitraje del ejecutivo, de prolongación de la duración de los cargos, de la matización de la reelección en los cargos de elección y de las restricciones para todo aquél o toda fuerza que se pensara independiente, fueron sus instrumentos.

Pero, ¿cómo funcionaron estas leyes en las relaciones políticas durante nuestros años de estudio? ¿Cuál fue su eficacia y su efectividad?

En este ensayo, con el fin de intentar una respuesta, hemos considerado importante analizar la regularidad de los comicios, es decir, determinar si los tiempos legales para los recambios gubernamentales fueron respetados. Asimismo, ver si estos últimos significaron efectivamente la renovación del personal político.

III. LA REGULARIDAD DE LOS COMICIOS

A partir de lo que señala la norma, de las convocatorias a elecciones ordinarias y extraordinarias para diputaciones y gubernatura y de las resoluciones del Congreso, podemos observar que en términos generales parece evidente el éxito de la ley en cuanto al cumplimiento de los tiempos planeados.

Demostrar esta afirmación requiere diferenciar los procesos en las distintas instancias de gobierno: en los municipios, en las diputaciones estatales y en la gubernatura. Recordemos que los comicios municipales no requerían de una convocatoria previa.¹⁵ ¿Cómo saber en esos casos

¹⁴ *Ley Electoral de 1920*, artículo 151 y *Ley Electoral de 1949*, artículo 24. Gatica Krug, Nora, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 58.

¹⁵ En las convocatorias a elecciones de diputados locales y gobernadores de 1940 y 1944 también se llamó a elecciones municipales modificándose su fecha normal. Y sólo en esas dos ocasiones se hizo una convocatoria pública. *Periódico Oficial*, 12 de enero de 1940, 11 de febrero de 1944 y 9 de mayo de 1944.

si los lapsos acordados fueron cumplidos? Dado que las nuevas autoridades eran reconocidas por acuerdo del Ejecutivo estatal, la publicación de esos acuerdos en el *Periódico Oficial* nos ha permitido hacer el seguimiento para nuestro periodo. Por supuesto, ello no resuelve el problema fundamental de saber con seguridad las características de los comicios.

Sin embargo, lo que por ahora nos interesa saber es si los términos de los mandatos se cumplieron con puntualidad, dando paso a la posible renovación del personal político.

Dentro del conjunto de municipios, que ya en esta época ascienden a más de doscientos, hemos elegido una muestra de veintiún ayuntamientos que debían renovarse entre 1936-1947. Nuestra selección tomó como punto de partida su antecedente de haber sido cabeceras distritales en la época porfiriana. Con esta muestra hemos elaborado el cuadro número 1.

De acuerdo con lo establecido por la ley, el número de elecciones por realizarse en el periodo de estudio fue de seis procesos correspondientes a 1936, 1938, 1940, 1942, 1944 y 1947. Empero la renovación de 1938 no apareció publicada en el *Periódico Oficial*, dato que ya indica una irregularidad en el respeto a las normas y que hace necesario su estudio detenido por medio de otras fuentes.

Estando excluida de nuestro análisis la de 1938, el total de elecciones analizadas en nuestro periodo fueron cinco. En el mencionado cuadro puede observarse que de los veintiún municipios, sólo en el caso de Atlixco no hubo elecciones durante todo el periodo, y en Tehuacán las renovaciones sólo se efectuaron en dos ocasiones. La suspensión de los procesos en esos municipios, como en San Martín Texmelucan (no incluido en la muestra) obedeció a la intervención del presidente de la República, general Lázaro Cárdenas. Debido a que las elecciones generaban la oportunidad para el estallido de la violencia que rodeaba la vida sindical en Atlixco, el presidente de la República logró que las partes convinieran en la suspensión temporal de los procesos electorales, la migración a otras ciudades de los principales líderes y la distribución del control de los sindicatos de la localidad para cada una de las corrientes en pugna. En sustitución de los ayuntamientos electos se nombró un Concejo Municipal. Tal acuerdo que sancionó el Congreso estatal fue fundamento para incluir a los otros municipios mencionados, suspendiéndose las elecciones de sus ayuntamientos por las mismas causas, aunque en estos casos no hubo consulta a las partes en pugna.¹⁶

¹⁶ *La Opinión*, diario de la mañana, 24 de septiembre de 1936. Acta de Sesión

Por otra parte, el cuadro indica que de los veintiún municipios sólo en diez, es decir el 47.8%, se celebró la renovación de sus ayuntamientos durante todo el periodo de acuerdo a los tiempos legales ordinarios. Es probable que en el resto se haya procedido a elecciones extraordinarias, como lo ilustra el caso de Huejotzingo, debido a que el proceso hubiere sido impugnado. Hemos encontrado otras informaciones que dan cuenta de que las elecciones ordinarias directamente no se celebraron. En el *Periódico Oficial* aparecen algunas convocatorias a periodos extraordinarios aduciendo estas causas.¹⁷ Sin embargo, en ninguna de las noticias recogidas aparecen los nombres de nuestros municipios seleccionados.

CUADRO 1
RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS 1936-1947 *

MUNICIPIO	ELECCIONES ORDINARIAS	MUNICIPIO	ELECCIONES ORDINARIAS
Acatlán de O.	5	Tecali de H.	4
Atlixco	0	Tecamachalco	5
Cd. Serdán	4	Tehuacán	2
Chiautla	5	Tepeaca	4
Chignahuapan	5	Tepexi de R.	4
Cholula de R.	4	Tetela de O.	5
Huejotzingo	3	Teziutlán	5
Huauchinango	4	Tlatlauqui	5
Libres	5	Zacapoaxtla	5
Matamoros	5	Zacatlán	4
Puebla	4		

* El total de procesos debió ser de cinco.

FUENTE: *Periódico Oficial*, enero 12 y 26, febrero 5 de 1937; febrero 3 de 1939, enero 14 de 1941; febrero 2 de 1943; marzo 2 de 1945; marzo 12, 16, 19, 26 y 30 de 1948.

Partiendo de que la renovación ordinaria y puntual de ayuntamientos puede indicarnos el grado de control del régimen sobre los municipios, el

ordinaria del 7 de abril de 1938. *Libro de actas de sesiones públicas del H. Congreso Libre y Soberano de Puebla*, V. 1937-1939.

¹⁷ *Periódico Oficial*, agosto 6 de 1944, abril 13 de 1945, octubre 1 de 1948, noviembre 16 de 1948.

dato antes señalado nos plantea los siguientes problemas: ¿podemos suponer que los gobiernos estatales en esos años no lograron controlar la vida política municipal, y que la ley no cumplió con su objetivo de regular el recambio de personal político?

Viendo año por año, la situación parece un tanto distinta. En la gráfica número 1, puede observarse a través de las barras que la renovación anual de ayuntamientos incluyó a la mayoría de los mismos; esto es más de dieciséis de los veintiún municipios, lo que representa el 76% por año.

Este último dato, entonces, nos permite afirmar que en la gran mayoría de municipios el gobierno estatal tendió a lograr sus objetivos legales en los procesos electorales municipales, aunque no de manera absoluta para todo el periodo. Queda pendiente saber cuáles fueron las causas. La eficacia de la norma se hizo presente también en el nivel distrital, pues con total puntualidad se realizaron los comicios ordinarios que renovaron diputaciones locales y gubernatura.

Así, entonces, podemos decir que los tiempos electorales fijados por la legislación fueron impuestos exitosamente, creándose una clase política respetuosa de esta forma de convivencia, convertida en ley.

Ahora bien, en algunos estudios¹⁸ sobre el periodo se ha subrayado la importancia de los Concejos Municipales como signo de la peculiar forma del autoritarismo y del ahogo de las fuerzas políticas. Con los datos arriba expuestos es difícil seguir sosteniendo que los mencionados concejos fueron, para esos años, el instrumento privilegiado del gobierno estatal para controlar a los políticos dentro del estado. Sin embargo, su presencia en los años de estudio es innegable.

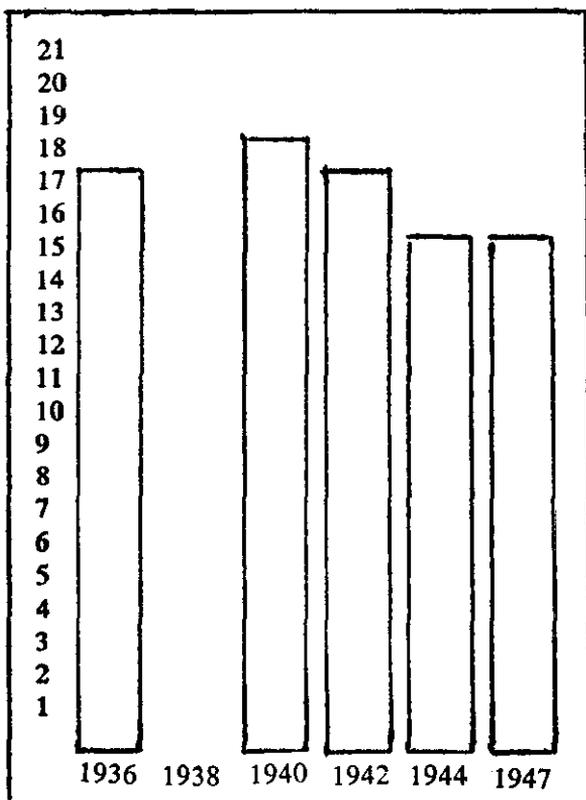
Efectivamente, salvo en los casos de Atlixco, Tehuacán y San Martín Texmelucan, que no incluimos en la muestra, el ejecutivo del Estado durante nuestro periodo de estudios designó concejos municipales en aquellos municipios en los que se promovieron juicios de anulación de elecciones.

De las informaciones con que contamos para los años electorales, un hecho que llama la atención es que las anulaciones se efectuaron en un reducido número de municipios; el año en que aparecen la mayor

¹⁸ Malpica U., David, "Una enconada lucha por el control de la municipalidad", en *Boletín de investigación del movimiento obrero*, Puebla, Centro de Investigaciones Históricas del Movimiento Obrero, ICUAP, año 1, núm. 1, agosto de 1980, pp. 102-118. Cordero y Torres, Enrique, *Historia compendiada del Estado de Puebla*, México, Bohemia Poblana, 1963, pp. 359-360.

GRÁFICA 1

RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS POR AÑO ELECTORAL
EN EL ESTADO DE PUEBLA. 1936-1947



cantidad de nulificaciones en 1944, en el que estuvieron involucrados veinte ayuntamientos en conflicto de más de doscientos.¹⁹

En las declaraciones de anulación se reconoció que las elecciones habían padecido “vicios” y que ellas habían sido promovidas por “reclamaciones con justificación plena”.²⁰ Pudiera pensarse, con cierta sus-

¹⁹ *Periódico Oficial*, 10 de febrero de 1939, 12 de febrero de 1943, 30 de marzo de 1945, 13 de abril de 1945, 24 de septiembre de 1946, 12 de marzo de 1948 y 6 de abril de 1948.

²⁰ *Periódico Oficial*, 12 de febrero de 1943, 23 de marzo de 1945 y 13 de abril de 1945.

picacia, que estas causas oficiales delatan a los impugnadores. No es difícil pensar que el gobierno del estado aprovechara la oportunidad para imponer a sus fieles portavoces. Pero ello no nos permite deducir el ahogo de la acción de las fuerzas locales.

En efecto, la imposición de los concejos municipales sólo fue transitoria, repetimos salvo en los casos mencionados antes. Ellos abrieron el camino que preparó la celebración de nuevas elecciones para el periodo inmediato siguiente, pero todo de acuerdo a los preceptos constitucionales.

En ese sentido, si el puntual relevo del poder fue en general impuesto y la intervención desde el gobierno estatal logró la ordenación del mismo, ¿la disciplina de la clase política dio lugar a mayores oportunidades de acceso a los cargos o creó un orden de privilegio, en el que sólo unos cuantos políticos podían aspirar al ejercicio del poder? ¿Qué dimensiones tuvo realmente la flexibilidad del principio revolucionario de no reelección? Veamos algunos aspectos de la composición del personal político.

IV. ÉLITE POLÍTICA Y CIRCULACIÓN DE PERSONAL POLÍTICO

Como dijimos párrafos arriba, la ley electoral buscó a través de sus reformas, adaptar la promesa de la revolución de la no reelección. Este principio reivindicado por la oposición en la primera década del presente siglo, ante treinta años de ficción democrática durante el porfiriato, resumió los anhelos de mayores espacios de libertad, ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, y expresión libre de la voluntad popular. Esta oposición fue identificando al porfiriato con la dictadura, por la reelección ininterrumpida del Ejecutivo Federal y, en Puebla, del gobernador Muncio Martínez.

Es indiscutible que, cuando el señor Madero se levantó en armas en contra del general Díaz, la opinión pública le fue favorable de la manera más unánime y entusiasta. Al grito de sufragio efectivo y no reelección la república se conmovió hasta los cimientos. Obedeció ésto a la simpatía que inspiraba el señor Madero ¿a su elocuencia ciceroniana? No. (...) se debieron única y exclusivamente a las promesas de la revolución representada por el señor Madero, promesas de justicia, de libertad, de democracia, de sufragio efectivo y no reelección.²¹

²¹ Palabras de Trinidad Sánchez Santos, citadas por Enrique Cordero y Torres, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 358.

El principio de no reelección heredado se convirtió, entonces, en una de las reglas de juego del sistema mexicano. Su aplicación estricta quedó limitada en la ley a los cargos de Ejecutivo Federal y estatales.²² Sin embargo, como dijimos antes, para los otros puestos electivos el principio pudo ser pensado con mayor flexibilidad. Los recambios continuos de personal político constituyeron uno de los rasgos por los que la pos-revolución interesada en el orden se diferenció del porfiriato. Sin embargo, como vimos en la primera parte, no se aspiró en la ley a buscar renovaciones absolutas. Entonces, ¿cuáles fueron las características de este proceso en Puebla?

Nuevamente tendremos que proceder a una diferenciación entre instancias. Comencemos por los municipios. En el cuadro número 2 hemos incluido un par de columnas en las que en los veintiún ayuntamientos seleccionados se constata el número de regidores que formó los ayuntamientos entre los años de estudio, y el porcentaje de ellos que se renovó totalmente. Procedimos a una comparación de los nombres de los diferentes regidores para detectar las reincidencias y sopesarlos con las renovaciones plenas. Gracias a esto hemos podido encontrar que de un total de mil doscientos veinte regidores, el personal que completamente se renovó fue de setecientos setenta y seis. De donde podemos afirmar que sólo el 63.6% de los regidores circuló, mientras que el 36% restante constituyó un grupo de personajes que permanecieron en el cargo en más de una ocasión dentro del mismo municipio.

¿Qué significa esto? ¿Es que se trató de un régimen que a pesar de la ley se encontró monopolizado por unos cuantos? Para dar una respuesta a esas preguntas tenemos que desagregar aún más nuestros datos, procediendo a una clasificación de los municipios por el grado de circulación de su personal político. Si clasificamos a partir de diferenciaciones de 20% sobre el máximo, encontramos tres tipos de municipios: sólo dos municipios con una tendencia al 100%; nueve municipios con porcentaje de entre 60% y 80% y ocho con renovaciones que fluctúan entre 40% y 60%. No se registraron porcentajes menores.

Los dos municipios en los que se observa la más alta circulación de personal, Tepeaca y Puebla, comparten algunas semejanzas: han sido históricamente importantes centros de intercambio comercial y centros políticos determinantes para la estabilidad. El primero, la capital del Estado, con una tendencia a la concentración de población, servicios

²² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 58-59.

de administración y asentamiento industrial y el segundo, junto con Zapcoaxtla, Huauchinango y Teziutlán fueron los fundamentos del liberalismo poblano durante el siglo pasado,²³ y semillero de políticos de gravitación local y nacional.

¿Significa entonces, que los altos porcentajes de circulación pueden revelarnos a su vez, la amplitud en las dimensiones de la clase política? En efecto, si incluimos a los municipios con porcentajes de circulación por arriba del 60%, encontramos que ellos pertenecen a las zonas en las que se observó mayor movilización política durante la revolución mexicana, con el antecedente de ser asientos del liberalismo y polos de mayor difusión del anarquismo: la sierra norte de Puebla, la región de Huejotzingo-Atlixco y el sur zapatista.²⁴

Entonces, la ley, al sostener el criterio de la no reelección, logró absorber las aspiraciones de un núcleo, que por tradición, había participado en la política, pero con otras normas del juego: las de la rebeldía y del asalto al poder. Su eficacia consistió precisamente en evitar que tales aspiraciones hicieran peligrar al orden deseado.

Y ¿qué es lo que pasa con los diputados? Comparando los nombres de los diputados suplentes y propietarios podemos señalar que la circulación de personal elegido es muy alta, pues alcanzó el 90.7% durante todo el periodo. De donde sólo el 9.30% representó a individuos que reiteraron como diputados, así lo muestra el cuadro 3. Deteniéndonos en el 9.3% mencionado es observable que en general las reiteraciones se produjeron en dos periodos del cargo. Sólo un caso de permanencia registró tres periodos.

¿De qué dan cuenta estas reiteraciones? ¿Se puede decir que la multiplicación de oportunidades para una carrera política en el nivel de los poderes locales creadas por la ley fueron eficaces? De las catorce personas que se repiten, es de observarse que doce de ellas lo hicieron en el mismo distrito y las dos restantes aparecieron en distritos distintos.

De las doce primeras, se ven tres comportamientos diferentes: 1) movimientos ascendentes, es decir promociones de suplente a propietario sólo lo observan tres personas; 2) se presentó un caso, insólito en el que

²³ Thomson, Guy, "Movilización conservadora, insurrección liberal y rebeliones indígenas, 1854-76", en *América Latina dallo stato coloniale allo stato nazionale*, Italia, Franco Angeli, 1988. Thomson, Guy, y Lafrance, David, *The resurgence of Liberal caciquismo in the Puebla Sierra during the Revolution: the case of Francisco Lucas*. Ponencia al Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana en San Luis Potosí, octubre de 1990.

²⁴ Cordero y Torres, Enrique, *op. cit. supra* nota, 18, pp. 516-518.

CUADRO 2
CIRCULACIÓN DE REPRESENTANTES POPULARES
EN AYUNTAMIENTOS

MUNICIPIOS	TOTAL	RENOVACIÓN PORCENTUAL
Acatlán de O.	52	40
Atlixco		
Cd. Serdán	56	68
Chiautla	70	67
Chignahuapan	70	51
Cholula de R.	40	62
Huejotzingo	42	76
Huauchinango	56	53
Libres	56	53
Matamoros	70	68
Puebla	120	81
Tecali de H.	56	55
Tecamachalco	70	61
Tehuacán		
Tepeaca	70	85
Tepexi de R.	56	48
Tetela de O.	70	48
Teziutlán	70	76
Tlatlauqui	70	60
Zacapoaxtla	56	73

* Misma fuente del cuadro número 1.

el movimiento es descendente, de ser propietario pasa a ser suplente; y 3) finalmente, la mayoría, ocho, reiteraron en la misma categoría. De ellos, cinco se mantuvieron como propietarios y tres como suplentes. En relación a las personas que cambiaron de distrito, dos, lo que puede observarse es que una da cuenta de un cambio ascendente. Y el segundo caso da cuenta de un movimiento descendente de categoría.

Viendo los distritos involucrados (Huejotzingo 3 D, Atlixco 4 D, Tepeaca 5 D, Tecamachalco 7 D, Acatlán de Osorio 8 D, Ciudad Serdán

10 D, Libres 11 D, Tetela de Ocampo 12 D y Teziutlán 13 D) podemos encontrar nuevos fenómenos.

En los distritos de Atlixco, Acatlán de Osorio y Libres las permanencias parecieran corresponder más bien al aprovechamiento de oportunidades de hacer carreras políticas. A su vez, en el caso del Distrito de Tecamachalco pareciera reflejar el caso de un distrito dominado por un político, José Martínez Castro, que tuvo prioridad sobre otros políticos como Sánchez Benítez o Juan Blanco Segura. Los casos de Huejotzingo, Tetela de Ocampo y Tecamachalco en que reiteraron diputados con la categoría de propietario parecen ser los distritos en los que se observó un cierto monopolio en este tipo de representación.

Pero las reincidencias en suplencias, 5 D, 7 D, partiendo de que no son efectivas en el ejercicio del poder, parecen sugerirnos que el acceso a estos niveles de gobierno estuvo controlado y limitado a unos pocos. El hecho de que Tepeaca aparezca dentro de este subgrupo, a pesar de que, como dijimos en párrafos anteriores, observe un alto índice de circulación en el nivel municipal nos permite inclinarnos en ese sentido.

Finalmente, las informaciones que tenemos sobre los antecedentes políticos de los diputados reelectos, tanto como sus actividades posteriores, nos permite afirmar que las reiteraciones en estos cargos formaron parte de la carrera política de sólo dos diputados, Zenón Sánchez, que es un líder obrero y de Antonio Arellano quien llegó a ser diputado del Congreso de la Unión, para después continuar, dentro del estado como líder empresarial.²⁵

De estos comportamientos, podemos sugerir la siguiente interpretación. Es innegable que la tendencia predominante fue la muy alta circulación en el cargo de diputado. El principio de no reelección y su flexibilidad expresada en la ley parece haber sido obedecido fielmente. Sin embargo, esta tendencia se desarrolló paralelamente a otra, de progresiva y dramática selectividad, manifiesta en la presencia de un pequeño núcleo de diputados que reiteraron en no más de dos periodos, y que en general no tuvieron antecedentes inmediatos en los cargos municipales. Selectividad que se pronuncia al punto de que sólo un caso logró, posteriormente, otros cargos de representación popular. Su experiencia en este cargo parece de poco peso para la estabilidad. El cargo de diputado local resultaría ser, en general, en cargo terminal.

²⁵ Peral, Miguel Ángel, *Diccionario de Historia, Biografía y Geografía del Estado de Puebla*, México, Editorial Peral, 1971, p. 44.

CUADRO 3
DIPUTADOS LOCALES Y REELECCIÓN

DIPUTADOS	AÑOS ELECTORALES					
	1936	1938	1940	1942	1944	1947
Zenón Sánchez			* 1 p	2 s		
Alfredo Youshimatz	3 p			3 p		
Trinidad Lima			4 s		4 p	
Aurelio Méndez			5 s		5 s	
José Martínez Castro		7 p			7 p	
Juan Blanco Segura		7 s		7 s	5 p	
Francisco Sánchez Martínez			7 p		3 p	
Guadalupe Escamilla			8 s	8 p		
Alfonso Rojas				10 s	10 s	
Antonio Arellano	11 s			11 p		
Francisco Landero		11 s		11 s		
Rómulo Carrasco	12 p		12 p			
Gilberto González				12 p		12 s
Carlos Díaz Pumarino	13 p				13 p	
Total ideal de diputados	192					
Total reales	177					
Diputados reiterados	14					

p = propietarios.

s = suplentes.

* El número corresponde al distrito.

FUENTE: *Periódico Oficial*, enero 12 y 16 de 1937 y febrero 5 de 1937, enero 13 de 1939, enero 24 de 1941, enero 12 de 1943, enero 20 de 1948. Acta de la sesión pública del Colegio Electoral del 8 de enero de 1945. Libro de Actas de sesiones públicas del XXXVI Congreso Constitucional del Estado de Puebla 1945-1947.

V. CONCLUSIONES

En este ensayo hemos analizado los objetivos de las leyes electorales a través de sus reformas. Nuestra reflexión ha intentado demostrar la pertenencia de estas reformas en función de su contexto político y su relevancia en la búsqueda del orden institucional. Las reformas electorales analizadas aspiraron a recuperar y construir la institucionalidad que

hiciera viable cualquier camino, mostrando su eficacia en la consecución de sus objetivos. Estas leyes crearon un nuevo marco de acción política.

Se trató de una creación en el sentido de imposición de disciplinas en el relevo del poder. Creación, también en el sentido de ampliación y renovación permanente del cuerpo de representantes políticos. Junto con otros instrumentos, la legislación electoral logró en efecto absorber las inquietudes de poder y alcanzar así el orden, un nuevo orden contrastable a la "tiranía porfiriana".

Sin embargo, de acuerdo con la información que tenemos, se trató de un nuevo orden con rigideces, por cuanto la renovación del personal político no se acompañó de una tendencia al acenso en la carrera político-electoral. Es, entonces, muy probable que esto último fuera una de las causas por las que a los gobernantes de esta época en Puebla se los identificara por los criterios políticos como miembros de una dinastía: la avilacamachista.