**9La Redistritación de 1928:**

**Pieza Faltante de la Construcción del Estado Moderno Mexicano.**

**Por: Verónica Navarrete y Zabel Revuelta.**

1. **Introducción.**

Una tierra poco explorada por los historiadores es la de la representación política en la era posrevolucionaria. El proceso electoral y parlamentario de la época permanecen tras una cortina de humo. Sabemos que la acción y el debate parlamentario fueron muy ricos en los años veinte y marcaron pautas importantes en la construcción del Estado moderno Mexicano. Sin embargo, es hasta recientemente cuando han aparecido trabajos que estudian este pedazo olvidado de la historia, y aún así, nuestro conocimiento empírico de estos procesos sigue siendo, en palabras de Molinar y Weldon, “parco y limitado”.

El gran debate de la época fue la reelección consecutiva en México, la cual estuvo vigente entre 1917 y 1934, fecha en la que se reformó el artículo 59 Constitucional, para prohibirla. Este hecho histórico ha acaparado la atención de investigadores y académicos, levantando una serie de interrogantes sobre los efectos de la eliminación de la reelección sobre la consolidación del presidencialismo mexicano.

Sin embargo, estos estudios pasan por alto la reforma de 1928 al artículo 52, en la cual se redujeron en un tercio los distritos en México, pasando de 233 en 1928 a 138 en 1930. Sin duda, la formación de mayorías y coaliciones parlamentarias posteriores a ésta reforma siguieron una línea de decisión preprogramada, que no sólo llevó a la prohibición de la reelección consecutiva en 1933, sino a la consolidación del PNR, el inicio del presidencialismo mexicano, y últimamente a la creación de las instituciones del Estado moderno mexicano.

Este artículo busca explorar las causas y efectos de la Reforma de 1928 sobre la consolidación del Partido Nacional Revolucionario y la construcción del presidencialismo mexicano. La primera parte analizará las modificaciones al artículo 52 Constitucional, los criterios formales de redistritación que se adoptaron, y los criterios informales que proponemos para explicar este cambio drástico en el mapa electoral. En una segunda parte, se analizará minuciosamente el marco político y social de la redistritación de 1928, sus causas, implicaciones y consecuencias sobre la formación del presidencialismo mexicano. En la tercera y última se reflexionará sobre las barreras de información y el trabajo pendiente por hacer en este importante tema.

1. **Redistritación en México.** 
   1. **Artículo 52 Constitucional: Modificaciones.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula en su artículo 52, la distribución de los distritos y conformación de la cámara de diputados.

La redacción original de 1917 establece lo siguiente: “Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorios que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario”.

Cabe destacar que este artículo ha sido reformado 8 veces, la primera en 1928, y después en 1942, 1951, 1960, 1972, 1974, 1977 y 1986. Las modificaciones hasta 1977 aumentaban el número de habitantes o fracciones que conformarían un distrito electoral, sin embargo, es hasta 1977 que se fijan los 300 distritos federales uninominales que a la fecha existen.

Los criterios de redistritación demarcados por el artículo 52 hacen referencia a la información contenida en el último censo del que se tenga registro en el país, en los estados y localidades. Este criterio sobrevive a la fecha, y se trata de actualizar según se requiera. La reforma de 1928 tendría que entonces haber redistritado en función del censo de 1921 y sus estimaciones del censo de 1930, sin embargo, esto no fue exactamente lo que pasó. En este artículo nos atrevemos a proponer una serie de criterios extraoficiales que terminaron por decidir la forma en que se llevaría a cabo a la redistritación de 1928, eliminando actores políticos contrarios a la facción dominante del momento: los callistas.

Esta serie de criterios extraoficiales pretendían acabar con el cacicazgo local en los grandes territorios del centro del país, sobre todos aquellos con tradición de revolucionarios: Jalisco, Guerrero, Guanajuato, Michoacán y Veracruz. Al terminar con el poder local, se podría proseguir a unificar fuerzas bajo un único mando, el del PNR y así consolidar el sistema político mexicano del siglo XX, el presidencialismo.

La centralización del poder necesariamente atentaba en contra de las élites y sus intereses, por lo que los años veinte estuvieron llenos de quiebres y enfrentamientos entre éstas élites, hasta que se logró unificar el disenso en los sectores del PNR:

* 1. **Relevancia.**

La confirmación de los distritos en un territorio puede cambiar drásticamente el resultado de una elección y las implicaciones de política pública. La representación política no puede ser entendida sin el estudio de la distritación, pues la base termina por definir el outcome final.

A través de los años se ha debatido, por ejemplo, cuáles deberían ser los requisitos por los que un individuo debería ser considerado como sujeto de representación. Entre ellos, los delegados de la Convención Constitucional en Estados Unidos hablaban sobre la posibilidad de que fueran los votantes de un estado, o el número de personas en edad de votar, o simplemente los habitantes de una localidad. Algunos incluso hasta el punto de exigir que solo los contribuyentes en impuestos pudieran disponer de un interlocutor político o legislativo; en el fondo con una perspectiva implícita de que la propiedad, en lugar de la persona, debería servir a la naturaleza de la representatividad.

A diferencia de Inglaterra, donde los asientos que se asignaban a los legisladores tenía más que ver con razones históricas y culturales, en Estados Unidos la representación buscó hacerse en proporción al *número de habitantes,* sin que por ello se especificara la fórmula exacta para el cálculo. De forma casi inevitable, existe un alto nivel de dificultad en asegurar que el reparto se haga de forma exacta debido al problema de redondeo. De esta manera, algunos estados tendrán más distritos y otros menos.

Balinski y Young han hecho un recorrido por la historia de varios países para analizar cómo matemáticos, estadísticos, y analistas políticos han tratado de resolver este problema. En el caso de los padres fundadores, los principios que se consideraron cruciales para el diseño en la asignación de escaños son muy sencillos (Balinski, 2004): primero, todos los estados grandes o pequeños, deberían obtener su proporción justa en promedio; segundo, si el número de asientos se elevaba, la proporción de nadie tenía que disminuir; y finalmente, si el tamaño poblacional de un estado crecía, no debía ceder asientos a uno donde la población fuera en descenso.

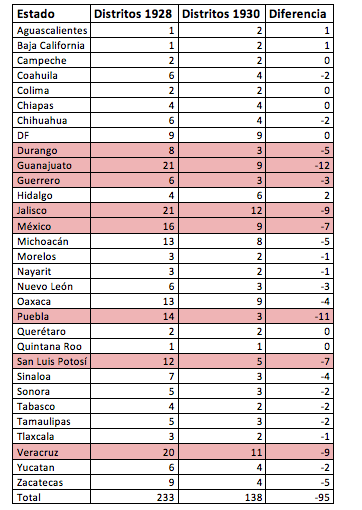
Otro caso de estudio es el del Parlamento en la Unión Europea, donde también se tomaron en consideración solicitudes importantes (Balinski, 1982) y, en particular, que todas las fuerzas políticas de los Estados debían encontrarse debidamente representadas y que la nueva distribución de los asientos no debía conducir a *una reducción en el número presente de los representantes de cada Estado.* Es decir, que se imponía un mínimo de requerido de representantes para cada nación.

Las concesiones que los países más grandes hacía chicos, en este caso, tuvieron el efecto de que los legisladores dejaran de pensarse a sí mismos como representantes únicamente de sus secciones, y empezaran a formar alianzas que trascendían sus fronteras; se conformaron partidos transnacionales, como el Partido Popular Europeo, el Partido Socialista Europeo, el Partido Verde Europeo, entre otros. Los miembros del Parlamento ya no representaban intereses nacionales puros, sino a una comunidad europea más amplia.

Con frecuencia, los politólogos habían aceptado un modelo social determinista en el que se entendía en términos étnicos, lingüísticos, culturales, religiosos, ocupacionales y/o raciales, los componentes electorales de los partidos políticos. Pero, así como parecen existir afiliaciones estables a nivel nacional con esas agrupaciones, Cox y McCubbins (1986) sugieren que existen relaciones electorales estables entre los candidatos individuales y los grupos que componen sus distritos. De esta manera, se ve a la política electoral como un juego redistributivo en el que las estrategias de los candidatos, más allá de adoptar una posición en el espectro ideológico, se encuentran encaminadas a prometer redistribuciones de bienestar entre los votantes del distrito.

1. **La Redistritación de 1930.**
   1. **Cambios en la Cámara: 1928 a 1930**

La redistritación de 1930 rompió el equilibrio político e institucional previo, alterando los resultados de representación política a tal grado que eliminó un tercio de los distritos en el México de la época. Se obtuvieron las actas de las secciones inaugurales de las legislaturas de 1928 y de 1930. En 1928 antes de la reforma la Cámara de Diputados tenía 233 escaños, mientras que la reducción de casi un tercio de éstos dejó un saldo de tan sólo 138 escaños.

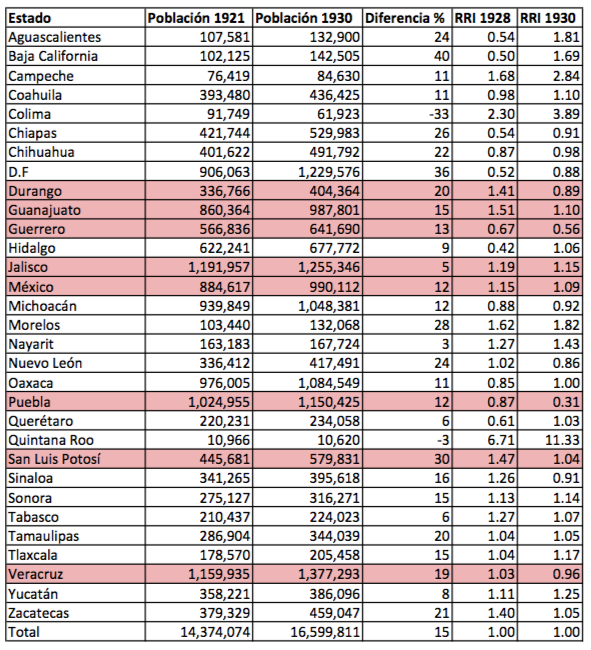


Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación para 1928 y 1930.

Podemos observar resaltados los Estados que perdieron más de la mitad de sus distritos: Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. En nuestro punto de vista, es importante señalar que los Estados que sufrieron esta disminución son estados en el centro del país, el cual, además de estar más poblado históricamente, ha tenido más desarrollo y participación en la historia política, por lo que suponemos que existen más lealtades políticas por garantizar y cacicazgos por eliminar en esos estados.

* 1. **Cambios Poblacionales y Radio de Votantes-Representantes.**

La población nacional entre 1921 y 1930 sufre un aumento de 2 dos millones de habitantes. Para la redistritación de 1928 se debió de haber tomado en cuenta la proyección de crecimiento demográfico para 1930, y en su caso haber aumentado el número de personas por distrito, no redistritar reduciendo el número de distritos.

****

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI para el Censo de 1921 y 1930.

Bajo el criterio poblacional estipulado en el artículo 52, las demarcaciones territoriales de los distritos varían en función de la población representada, y siguiendo esta lógica, a pesar de que se subió el número de personas por demarcación, no existe otro criterio oficial por el cual se pueda explicar la reducción drástica de distritos en 1928. Los estados analizados previamente (Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz) perdieron más de la mitad de sus distritos, sin embargo, podemos observar que en conjunto sufieron un aumento de población promedio de 15.75%. Esto refuerza nuestra hipótesis sobre la existencia de criterios extraoficiales en la decisión de redistritar México en 1928.

En un segundo momento, nuestro análisis utiliza el índice de representación relativa de Ansolabehere, Gerber y Snyder (RRI), el cual se calcula dividiendo la población del nacional entre el número de distritos y posteriormente este resultado entre la población del estado en cuestión y el número de distritos de ese estado. Para el caso de este análisis.

El análisis parte de los siguientes preceptos, un índice de RRI idéntico a 1 significaría que el Estado en cuestión tiene el número ideal de diputados de acuerdo a su población. Si el índice es >1, se tienen un caso de sobre-representación, es decir, hay más diputados que los correspondientes a la población. Y por último si el índice arroja un número <1, significa que hay sub-representación, lo cual indicaría que hay un número reducido de diputados que representan a una población muy grande. En la literatura de Ciencia Política, este caso de inequidad en la representación se conoce como “malapportionment”, y en el caso de la redistritación de 1928 en México argumentamos que se tomaron criterios extraoficiales a la hora de la decisión, incitando esta inequidad de base.

Regresando a los 8 Estados que señalamos anteriormente, los cuales perdieron más de la mitad de sus escaños, podemos precisar las siguientes conclusiones:

* + - 1. De 1928 a 1930 el índice RRI de todos estos estados disminuyó, en algunos casos como Durango y Veracruz pasaron de tener un RRI>1 y estar sobre-representados a tener un RRI<1 y sufrir de sub-representación.
      2. De los estados que ya estaban sub-representados en 1928 como Guerrero y Puebla, disminuyeron aún más su índice RRI pasando de 33% menos diputados que los ideales a 44% menos para el caso de Guerrero, y de 13% menos diputados que los ideales a 69% menos para el caso de Puebla.
      3. De los estados sobre-representados en 1928 como Guanajuato, Jalisco, México y San Luis Potosí disminuyeron su índice RRI en promedio un 23%, sin embargo para 1930 siguen sobre-representados.

El intento de rastrear la técnica o criterios oficiales sobre los cuales se basaron los legisladores para redistritar en 1928 es limitado. La base histórica de evidencia es nula, por tanto, sólo queda plantear hipótesis sobre las motivaciones reales detrás de estas decisiones. Sin duda, Estados históricamente poderosos y contrarios al plan de Estado que planteaba Calles sufrieron de inequidades en la distribución de representantes. Por lo que nuestra hipótesis sobre la existencia de criterios extraoficiales en la decisión de redistritar México en 1928 parecería confirmarse.



* 1. **Relevancia e Implicaciones**

Molinar y Weldon (2009) demuestran en su libro que durante 1917 y 1928 no existió una mayoría estable en el Congreso, pues el porcentaje de iniciativas del Ejecutivo aprobadas por el congreso aumenta hasta después de 1934, por tanto, concluyen que el balance gobierno-oposición de la década de los veinte es una de las características que destacan en la antesala del enérgico presidencialismo mexicano.

El equilibrio previo a la consolidación del presidencialismo mexicano, proponemos nosotras, que empieza a romperse con la reforma de 1928, en donde empieza el proceso de centralización del poder, al eliminar la influencia de caciques locales en el escenario nacional, y el punto de quiebre sucede en 1929, con creación del PNR y el inicio del llamado “Maximato”, donde se aplica a la máxima la disciplina de partido y la eliminación de los actores políticos que no se sometan al régimen.

Los procesos de redistritación y reducción de distritos son fundamentales para entender las dinámicas de representación política y de sensibilidad de políticas públicas. La reforma de 1928 moldeó los resultados electorales y de política en niveles inimaginables por el resto del siglo XX, y es posible que aún suframos un rezago de esta decisión.

* + 1. **Debate Reeleccionista de 1933**

Los reflectores del análisis político de principios del siglo XX se los lleva del debate reeleccionista de 1933, en donde se elimina la posibilidad de renovar la vigencia del poder legislativo que antes había tenido lugar en el sistema político mexicano. Godoy (2014) describe en su tesis que la presencia de la relección antes de este año había sido histórica, y casi constante, a pesar de la inestabilidad de las Constituciones y sus numerosos cambios; en 1824, 1836, 1847, 1857, 1874 y 1917 los diputados podían ser reelectos hasta por tiempo indefinido.

Sin embargo, desde el periodo de la Revolución Mexicana el tema de la reelección (genérica) se instituyó como un asunto de gran relevancia y que merecía un lugar en la esfera de la opinión pública. Francisco I. Madero incorporó al ideario colectivo la necesidad del “Sufragio efectivo, no reelección” desde su publicación de *La Sucesión Presidencial*. Luego esta idea se convirtió en lema del gobierno federal, y de algunos estados, y el Congreso Constituyente prohibió que el titular del Ejecutivo Federal pudiera ser reelecto.

Por aquellos años, la reelección terminó por convertirse en un tema polémico y recurrente en las discusiones dentro del recinto legislativo. Godoy (2004) plantea que esto haya ocurrido así por los estragos que había dejado la reelección presidencial en el país y el recelo hacia la permanencia que se trasladaba a otros puestos políticos.

Antes, las características que correspondieron al periodo comprendido entre 1917 y 1933 consideraban la elección directa del presidente por un periodo de cuatro años, elecciones legislativas directas cada dos años, reelección consecutiva e indefinida para diputados titulares, un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes, y postularse para ocupar puestos de elección popular sin la necesidad de ser nominado por algún partido. Los Diarios de Debate apuntan a que los incentivos que se generaban en el comportamiento de los diputados no eran del todo perversos, era menester poder comunicar a los votantes el trabajo que se estaba realizando. Así lo muestra la intervención de Antonio Quiroga del Estado de México en la XXVII Legislatura:

Estos señores deberían popularizarse en sus distritos, debieran de llevar a sus distritos el convencimiento de que estaban cumpliendo su deber, pero no conformarse exclusivamente con que aquí los aplaudan veinte o treinta o cien mil; deberían de estar siempre en su lugar de origen y entonces serían verdaderamente populares (...)[[1]](#footnote-1).

Como argumenta Weldon (2003) existen dos razones fundamentales para explicar estas reformas. En primer lugar, la contribución a la centralización de poderes en torno a las dependencias de gobierno en manos del partido y del Jefe máximo. Y en segundo lugar, aceleraron la centralización a nivel nacional como parte de un proyecto que debilitaba partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del PNR.

Adicionalmente, y no por ello menos importante, debe mencionarse la presencia de miembros del Partido Nacional Antireeleccionista (PNA) que tuvieron representación desde el Congreso Constituyente hasta la XXVIII Legislatura. Sus propuestas versaban en que el principio de lo reelección tenía que ser extendido hacia otros puestos.

Sin embargo, nuestra propuesta es ver un paso atrás, en la configuración del voto de estas susodichas reformas, es decir, quién votó a favor de estas reformas y porqué. Nuestra teoría es que la reforma de 1928 eliminó de la coalición ganadora a aquellos políticos locales que se negaron a entregarse al proyecto de formación del PNR, por tanto, al eliminar a la disidencia u oposición, el voto de posteriores reformas pasó sin problemas. Evidencia para confirmar esto, es el porcentaje de proyectos enviados por el presidente a la cámara, cifra que aumentó en 78.4% después de esta reforma.

Con la sutil desaparición de los opositores y la el arranque del disciplinamiento partidista en el PNR, dio inicio la etapa del “Maximato”. La reelección era uno de los instrumentos que impedían que se fortaleciera y unificara el poder hegemónico de ese partido: el efecto de la profesionalización legislativa era que se erigieran importantes liderazgos dentro de la Cámara, en un sistema que se dividía en facciones, liderazgos locales, y las reminiscencias militares.

1. **Conclusión: Importancia histórica y política.**

La construcción del Estado moderno Mexicano no puede entenderse sin esta pieza faltante, la reforma de 1928 como el primer paso hacia la centralización del poder que culminaría en el presidencialismo mexicano. Posteriormente, los debates reeleccionistas de 1933 que culminarían en la prohibición absoluta de la reelección, fortalecen la centralización del poder político bajo un sólo juego ganador, el PNR.

A pesar de la evidencia que existe disponible sobre el incremento de la población en México entre la década de los años veinte y treinta, y del mandato constitucional que establece que el número de distritos por estado tendría que ajustarse conforme a esos cambios, una simple diferencia muestra que la mayoría de los estados de la República fueron a la baja en representación legislativa, con cambios que iban desde 1 hasta 12 distritos –en el caso más drástico-.

Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Puebla y San Luis Potosí, fueron los casos más notorios y donde presuponemos existían fuertes liderazgos locales que representaban un riesgo en la unificación del poder. La especulación parece vigorizarse cuando se hace uso del índice de representación relativa de Ansolabehere, Gerber y Snyder (RRI), con el que pudimos identificar que los estados antes mencionados presentaron una disminución en el valor de ese coeficiente, que los conduce –o aproxima- a la sub-representación. Solo tres estados tuvieron un aumento en el número distritos –Aguascalientes, Baja California e Hidalgo- que no excedía al ínfimo valor de dos.

La propuesta de esta investigación es resaltar el papel que jugó la reforma de redistritación de 1928 en la formación del Estado mexicano moderno, sobre todo, cómo es que esta funcionó como la configuración básica para eliminar la oposición del juego político. Después de este importante recorte de poderes políticos, la consolidación del PNR y del presidencialismo mexicano se puede entender como un pacto implícito entre los miembros de la coalición ganadora.

Este hecho está lejos de ser esclarecido, los actores políticos, sus incentivos, los puntos de veto y las consecuencias presentadas aquí son una breve reconstrucción de la historia que aún falta por investigar. Por tanto, este es un interesante caso de estudio para entender la configuración del sistema político mexicano.

Reavivar el debate de la redistritación y la reelección en nuestro país, podría tener efectos positivos como la necesidad de instituir un mecanismo de rendición de cuentas a nuestro sistema parlamentario. Todo órgano del Estado y todo servidor público debería ser objeto de *accountability* por sus actividades en el ejercicio de su encargo. Marván, Casar y Puente (2010), hablan de los privilegios que gozan los legisladores en buena medida por el fuero que les confiere la Constitución, pero también por la imposibilidad que tienen los electores de sancionar o premiar sus conductas. Así, los diputados y senadores no tienen ninguna obligación de informar o justificar sus acciones más que, en todo caso, a sus líderes y partidos políticos.

**Referencias**

* Dworak, Fernando F. (coord.) (2003), El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México, FCE-Cámara de Diputados, 311 pp.
* Balinski, M., & Young, H. (1982). Fair Representation in the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 361-373.
* Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 370-389.
* Godoy, L. F. (2014). *Reelección en la Cámara de Diputados, 1917-1933. Federalismo y Ambición Política.* Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
* Marván, I., Puente, K., & Casar, M. A. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo.* Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.
* Young, P. H. (2004). Fairness in Aportionment. *Census Bureau Symposium.* Johns Hopkins University & The Brookings Institution.
* Weldon, Jeffrey A. (2003) El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": las reformas no-reeleccionista de 1933. El Legislador a examen. FCE - Cámara de Diputados.

1. Diario de Debates, Legislatura XXVII-Año I-Periodo Ordinario, Fecha 19181216, Número de Diario 99. [↑](#footnote-ref-1)