

Instituciones y reformas electorales en México durante la primera mitad del siglo XX. Una propuesta de análisis desde la historia política

José Fernando Ayala López*

Resumen

El artículo propone, a través del estudio de las instituciones electorales, una relectura de la historia política mexicana en el siglo XX. Es decir, estudia la evolución de las prácticas políticas en México a través de la observación del desarrollo de sus instituciones electorales: leyes, autoridades y partidos políticos. Este análisis pretende dibujar ciertas líneas generales sobre la importancia del estudio de las instituciones y reformas electorales a la luz de la historia política y como instrumento de discernimiento sobre la dinámica político-electoral mexicana hoy día. Bajo esta perspectiva, el análisis evidencia que a través del estudio historiográfico del entramado legal que le da sustento a las instituciones electorales, se pueden explorar y explotar la investigación de distintos temas como son: la representación de las minorías, la dinámica legislativa y el papel de la oposición política en ésta, las propuestas de reforma electoral alternativas al oficialismo, entre otros; tópicos que consideramos del mayor interés para las ciencias sociales y las humanidades.

* Maestro en Historia de México por el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, institución donde realizó sus estudios doctorales. Es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Sus investigaciones están enfocadas hacia la historia del sistema electoral mexicano. Ha participado en congresos nacionales e internacionales, y ha publicado en revistas especializadas. Actualmente realiza estudios posdoctorales en el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá.: fernando.ayala.lopez@gmail.com

Palabras clave

Consumo de bienes culturales, políticas culturales, prácticas culturales, arte, artesanía.

Fecha de recepción:

Abril 2017

Fecha de aceptación:

Junio 2017

Abstract:

This paper proposes, through the study of electoral institutions, a re-reading of Mexican political history in the twentieth century. It analyzes the evolution of political practices in Mexico through observation of the development of its electoral institutions: laws, authorities and political parties. This analysis intends to draw certain general lines, perhaps imperfect and not very fine, on the importance of the study of the institutions and electoral reforms in the light of the political history and as instrument of discernment on the Mexican political-electoral dynamics today. From this perspective, the analysis shows that through the historiographic study of the legal framework that gives support to the electoral institutions, the investigation of different topics can be explored and exploited such as: representation of minorities, legislative dynamics and the role of the political opposition in this, the proposals of electoral reform alternatives to the officialdom, among others; issues that we consider to be of greatest interest to the social sciences and the humanities.

Key words

Elections, reforms, political processes, electoral system, electoral institutions

Final submission:

April 2017

Acceptance:

June 2017

Introducción

La enorme importancia que de tres décadas a la fecha han cobrado las instituciones electorales revela un cambio significativo en la configuración de la política en México. Las instituciones electorales que a partir de 1946 han sido robustecidas con cada reforma

representan uno de los eslabones más importantes en que hoy día se sostiene la democracia mexicana.¹ Es un hecho que los estudios concernientes al entendimiento del sistema político mexicano, cada vez más, están volteando irremediamente sus miradas hacia la dimensión electoral del fenómeno debido a la circunstancia arriba señalada.

El siguiente trabajo analiza la evolución de las prácticas políticas en México a través de la observación del desarrollo de sus instituciones electorales: leyes, autoridades y partidos políticos. Cabe aclarar que por los espacios a los que hay que ceñirse en la elaboración de un trabajo de este tipo, el análisis aquí planteado no es exhaustivo en cuanto al gran número de instituciones y reformas electorales que existieron durante el periodo comprendido pero son una muestra representativa de lo que algunos autores han denominado genéricamente como el *cambio político* en México.² Algunos autores han interpretado a las reformas electorales como los principales obstáculos o los mecanismos a través de los cuales se obstaculizó el proceso democratizador en México, sin embargo, nuestra propuesta expone que si bien dichas se pueden interpretar como mecanismos de control asimismo podemos encontrar en el estudio de cada una de ellas ciertos indicios de que esos lineamientos fueron gradualmente concediendo mayores y mejores espacios de acción para opciones políticas diferentes del oficialismo.

En este sentido, esta propuesta de análisis pretende dibujar ciertas líneas generales sobre la importancia del estudio de las instituciones y reformas electorales a la luz de la historia política

¹ Ayala López, José Fernando, “La emergencia de la oposición política en México, 1949-1952. Dos propuestas de reforma electoral”, en *Historia y Memoria*, Núm. 14, Enero-junio 2017, Tunja, Colombia, pp. 127-165.

² Valenzuela, Arturo, et. al., *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003; Woldenberg, José, Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011; Pérez Fernández del Castillo, Germán, et. al., *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, UNAM – fcpys, Miguel Ángel Porrúa, 2009. En una perspectiva opuesta a la enunciada por las obras antes mencionadas, véase, Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, fce, 2003.

y como instrumento de discernimiento sobre la dinámica político-electoral mexicana hoy en día.

De este modo, cabe decir que, usualmente, los estudios electorales del México contemporáneo tienen un marcado signo político y jurídico. Sin embargo, aunque aún son pocos, esfuerzos notables en el análisis de estas cuestiones se han dedicado desde la disciplina histórica,³ la sociología y la antropología política;⁴ no obstante, dichas perspectivas de análisis generalmente circunscriben el estudio de las instituciones electorales al rol jugado por estas en la configuración del sistema político mexicano durante el siglo xx, específicamente entre las décadas de los treinta y ochenta. Es decir, el estudio de las instituciones electorales ha sido abordado casi de forma exclusiva en relación con la formación del sistema político mexicano y los factores que lo caracterizaron —el pri: Partido Revolucionario Institucional, el clientelismo, el presidencialismo, y la relación entre ellos— pero pocas veces en relación con el sistema de partidos creado por este o en relación con la oposición y con los procesos electorales.

Con respecto a la historia electoral de nuestro país, estudios que son referentes en ese tema, sin embargo, han sustentado sus análisis en el siglo xix⁵ y no es hasta años recientes en que la historiografía ha volteado su mirada hacia la comprensión de las

³ La colección de estudios electorales coordinada por Fausta Gantús y Alicia Salmerón representa el más reciente esfuerzo por abordar el fenómeno electoral con una perspectiva histórica. Véase, *Elecciones en el México del siglo xix. Las fuentes*, México, Instituto Mora, 2015; *Elecciones en el México del siglo xix. Las prácticas*, ii Tomos, Instituto Mora, 2016; *Cuando las armas hablan, los impresos luchan, la exclusión agrade... Violencia electoral. México: 1812-1912*, México, Instituto Mora 2016; *Contribución a un diálogo abierto. Cinco ensayos de historia electoral latinoamericana*, México, Instituto Mora, 2016.

⁴ Sobre este particular, véanse los trabajos de Alonso, Jorge, *Los movimientos sociales en el Valle de México*, México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1986; y Gómez Tagle, Silvia, “Estado y reforma política en México: interpretaciones alternativas”, México, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, no. 25, 1985, pp. 5-42.

⁵ Annino, Antonio (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo xix*, Buenos Aires, FCE, 1995; Guerra, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Tomo i, México, fce, 1998; Emmerich, Gustavo Ernesto (Coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005; Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en el siglo xix*, México, FCE, 2007.

dinámicas electorales en el siglo xx,⁶ como una corriente del revisionismo que ha puesto de manifiesto y ha matizado la historia política oficial. La disciplina histórica, pues, ha mantenido por mucho tiempo fuera de su agenda de investigación el asunto de las elecciones y todo el fenómeno que ellas implican, dejando que sociólogos, politólogos, periodistas y antropólogos explicaran el tema, subsanando ciertamente algunas lagunas, pero sin enfocar el tema en la mediana o larga duración, además de que generalmente se han concentrado en el análisis de hechos coyunturales. Insistiendo, no es hasta décadas recientes —luego de que las elecciones y las instituciones electorales empezaron a tomar relevancia a la luz de la competencia electoral de 1988 y de la alternancia en 1997-2000—, en que la materia electoral del siglo xx comienza a convertirse en referente para los historiadores.

Estos nuevos estudios han encontrado que 71 años de priísmo no fueron de soliloquio. Fue más bien un período de altibajos en que, dependiendo de las disposiciones introducidas por cada reforma electoral, hubo períodos de mayor o menor participación política a la derecha, izquierda o el centro del espectro político nacional.

La dimensión local del fenómeno electoral es otra de las aristas en las que se sustentan dichos estudios. En ellos se pone de manifiesto la formación de poderes locales, municipales o estatales, con bases sociales independientes del oficialismo, que cimentaron la configuración de oposiciones radicales al régimen emanado de la Revolución y del sistema político que se implantó tras su institucionalización. Así, bajo el filtro de la configuración político-electoral de la sociedad mexicana, acudimos a la emergencia de nuevas interpretaciones sobre fenómenos como el de los Cristeros, el sinarquismo, la democracia cristiana del pan, el comunismo, el vasconcelismo, el almazanismo, el henriquismo, el cardenismo, los movimientos sociales obreros, campesinos y estudiantiles, o los movimientos guerrilleros rurales y urbanos;

⁶ Servín, Elisa, *La oposición política. La otra cara del siglo xx mexicano*, México, CIDE-FCE, 2006.

pues todos estos fenómenos, además de sus dinámicas propias, tuvieron una dimensión electoral.⁷

I. Instituciones y reformas electorales

Con este panorama de fondo, el tema principal del presente ensayo centra su atención en el desarrollo y evolución de las instituciones encargadas de controlar y organizar los procesos electorales, en otras palabras, el análisis del entramado legal y las discusiones que les dieron vida. Como nos dice Martínez Ruano, los sistemas electorales en ningún país son puros, siempre han sido el resultado de una suerte de prueba y error que los configura como híbridos. En América Latina, la mayoría de las legislaciones en esta materia en el siglo XX, transitaron del antiguo al nuevo régimen electoral a través de la creación de instituciones electorales *ad hoc*, ya fueran de naturaleza administrativa o jurisdiccional, que abrevaban de diferentes modelos de administración electoral. Este fue el caso de México.⁸

Ahora bien, la creación de estas instituciones vino de la mano de reformas electorales, por ello se pretende explicar la importancia de aquellas reformas electorales que significaron cambios estructurales en la configuración de la administración electoral a nivel federal. En tal sentido, este estudio se enmarca en la línea de trabajos que analizan la democratización vía las reformas,⁹ entendiendo este proceso como la manera en que las reformas paulatinamente fueron construyendo dichas instituciones.¹⁰

⁷ Alonso, Jorge y Sánchez Díaz, Sergio (Coords), *Democracia emergente y partidos políticos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1990; Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999; Servín, Alicia, *La oposición política. La otra cara del siglo xx mexicano*, México, CIDE – FCE, 2006.

⁸ Martínez Ruano, Pedro, “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Montevideo, Año XVII, 2011, pp. 458-459.

⁹ Valenzuela, Samuel, *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985, p. 146.

¹⁰ Malamud, *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas – El Colegio de México A. C., FCE, 2000, p. 8.

El interés en este tema surgió luego de realizar la investigación para obtener el grado de maestría, la cual se centró en el análisis de la muy reciente implementación de técnicas de mercadeo político en las campañas electorales, es decir, se analizó el origen y evolución de las encuestas electorales en México. Ahí nos dimos cuenta que dichos métodos de medición no existieron en México —al menos no de una manera profesional— hasta las dos décadas finales del siglo xx, años en que México experimenta una apertura política y en este marco los procesos electorales comienzan a ser competitivos. Nos dimos cuenta de que las reformas electorales de esas décadas le fueron brindado al Instituto Federal Electoral (IFE)¹¹ autonomía respecto de los tres poderes federales, conformándose como una macroorganización electoral —como Martínez Ruano las ha calificado—, que además de controlar y organizar los procesos electorales acumulaba una amplia gama de atribuciones más, como la administración del padrón electoral, el registro de los ciudadanos como electores, la expedición de las credenciales electorales, el registro de partidos políticos y la calificación de las elecciones, la regulación de las campañas, los medios de comunicación y la implementación de mecanismos de medición como las encuestas, por mencionar algunas; de ahí surgió el interés por el análisis de la institución electoral, por saber cuál era su fundamento legal, cuál su fundamento histórico y con ello tratar de comprender cómo se había llegado a tener la institución que hoy administra los procesos electorales en México.

Para ello tuvimos que comprender los orígenes de la administración electoral en nuestro país y nos dimos cuenta de que existían muy pocos estudios historiográficos que dieran cuenta de ello. El problema había sido abordado principalmente desde el derecho y desde la ciencia política dentro de dos posturas bien diferenciadas. Por un lado, el Derecho se ha dedicado a la recopilación de

¹¹ La reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014, transformó al Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE) [Nota del autor].

leyes en la materia sin apenas dar explicaciones sobre las condiciones socio-históricas que las provocaron, mientras que dentro de la Ciencia Política, el tema se ha abordado siempre desde los parámetros del estudio de la transición a la democracia y a pesar de los intentos analíticos por emprender una visión de más larga duración, generalmente se observa a las instituciones electorales desde la coyuntura que representó la reforma política-electoral de diciembre de 1977, durante la administración de José López Portillo.

Al obstáculo anterior se sumó, como ya mencionamos, que los estudios historiográficos con temática electoral se centran en el siglo xix y en perspectivas comparativas de esa época. Este hecho influyó en la orientación que le hemos dado a la propuesta de análisis, pues existía un vacío historiográfico en relación al análisis de las instituciones electorales que más o menos abarca el período entre la expedición —luego del triunfo de la revolución maderista— de la primera ley electoral en 1911 y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPE) de 1977.¹²

Se analizan aspectos relacionados con las implicaciones del sistema político electoral, por ello procuramos darle importancia al análisis de la evolución de la idea de ciudadanía en los textos legales, así, con Irurozqui, observamos que la lenta transición hacia una democracia política moderna fue viable como resultado de múltiples esfuerzos y tentativas (oficiales y de la oposición) en donde resultó nodal la pervivencia de instituciones anteriores, y en donde las corporaciones con sus resistencias culturales, sociales y políticas ayudaron a construir nuevas instituciones gracias a la interacción entre el Estado y las fuerzas políticas locales.¹³

Así, el estudio de las instituciones electorales a lo largo de la historia nos ayudó a comprender que en nuestro país por más que se haya insistido en que la participación política de los ciudadanos

¹² Una revisión puntual de la LFOPE se encuentra en Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la Reforma Política*, México, UNAM – DGP, 1980.

¹³ Irurozqui Valenciano, Marta (Ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2005, p. 15.

estuvo circunscrita a una dinámica autoritaria,¹⁴ este nuevo tipo de acercamiento al que hemos hecho referencia nos da la perspectiva que reniega y se desmarca del entendimiento del poder político como algo ajeno a la voluntad popular, únicamente sustentado en la acción de las armas, en la capacidad económica del grupo dirigente o en la capacidad personal por generar un liderazgo, y que subraya el proceso de politización de la población a partir de una “resignificación del funcionamiento de los sistemas políticos”.¹⁵

En este sentido, el análisis del origen y evolución de los organismos electorales muestra que las constituciones y las leyes les van progresivamente asignando gran número de atribuciones, cada vez más complejas y con tendencia a incrementarse. De esta forma se puede entender cómo es que en nuestro presente, el órgano electoral en México, se ha convertido en las últimas tres décadas en uno de primer orden, puesto que muchas de sus decisiones están relacionadas con la estabilidad política del país,¹⁶ una estabilidad que antes estaba legitimada en bases distintas al de la voluntad popular expresada en el voto.

Una de las hipótesis más importantes de este trabajo consiste en interpretar el tránsito de un sistema de administración electoral descentralizado a uno centralizado como una necesidad de los gobiernos posrevolucionarios por controlar de mejor manera los movimientos opositores al interior mismo del oficialismo y evitar que los de la oposición crecieran.¹⁷ En efecto, hablamos de un proceso que consolidó la transmisión pacífica del poder y funcionó relativamente bien por varias décadas, pero que de forma subrepticia fue creando un sistema electoral que imposibilitó el surgimiento de una ciudadanía moderna y que dejó para las últimas décadas del siglo xx la instauración de un sistema político democrático, al menos en el terreno electoral.

¹⁴ Un claro ejemplo de ello es el estudio crítico: Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Austin, Institute of Latin American Studies – The University of Texas at Austin, 1972, en especial las páginas 25-37.

¹⁵ Irurozqui, *op. cit.*, p. 36.

¹⁶ Martínez Ruano, *op. cit.*, p. 460.

¹⁷ Loaeza, Soledad, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia Mexicana*, volumen LXIII, número I (249), México, El Colegio de México A. C., julio-septiembre 2013, p. 261.

Así, comprenderemos cómo las instituciones electorales, desde la primera constitución política que rigió al país hasta 1977, se fueron integrando y cuáles fueron las principales actividades y características de dichos órganos.

Otras hipótesis secundarias sugieren, luego del estudio de la reforma electoral que se considera el inicio de la transición a la democracia, la de 1977, que hasta nuestros días la estructura administrativa del órgano electoral permanece; con la notable característica de que a partir de 1996 la institución encargada de organizar las elecciones dejó de ser una oficina administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación y pasó a ser un organismo público autónomo. Una autonomía efectiva en su funcionamiento interno, no solamente de cualquier intervención del Ejecutivo, sino de los partidos políticos y del Legislativo.¹⁸ Es decir, la institución electoral mexicana se sigue integrando de manera jerárquica, con un organigrama de control horizontal muy parecido a la estructura presidencialista, con órganos directivos colegiados pero en donde los consejeros electorales, como máximas autoridades electorales, son dirigidos por un presidente quien se dedica al gobierno interno de la institución, de las diferentes oficinas que lo componen y de sus respectivas delegaciones locales y distritales, en las cuales, cabe señalar, se reproduce la misma estructura burocrática-administrativa.

II. Modernización de la estructura administrativa de las autoridades electorales

Este sistema de funcionamiento, más allá de su independencia y de las prerrogativas que cada reforma electoral le ha venido añadiendo, fue delineado, construido y diseñado en 1946, en la administración de Manuel Ávila Camacho con la Ley Electoral Federal (LEF) de ese año.

¹⁸ Algunos estudiosos y analistas concuerdan en señalar que esta dinámica de autonomía se fracturó luego de la reforma electoral de 2007, es decir, el período democrático del organismo electoral mexicano -sin injerencia de alguno de los poderes de la federación o de los partidos políticos-, abarca de 1997 a 2007.

La reforma de 1946 modificó la estructura del control y organización de los procesos electorales establecida, *grosso modo*, desde la carta magna de 1824. Para resaltar y conocer las rupturas y continuidades entre el antiguo y el nuevo régimen electoral se hace preciso el conocimiento del funcionamiento de la administración electoral antes de esta ley de 1946, en donde asistimos al tránsito de una función electoral descentralizada hacia una centralizada.

Como ya mencionamos, la administración electoral como la conocemos hoy día en su vertiente con autoridad central, cuenta con una breve historia que data de los años cuarenta del siglo pasado. Sin embargo, para una mejor comprensión del fenómeno, del estudio de los debates acerca de la ciudadanía, la representación, la nación y la soberanía su estudio se puede enriquecer con el desmenuzamiento de las leyes decimonónicas en esa materia. Nos parece que en el ánimo de entender cuáles son los fundamentos de lo que hoy entendemos como institución electoral, un análisis de esta naturaleza debe realizarse teniendo en cuenta que durante el xix los procesos electorales en México se celebraron con regularidad conforme a los dictados de la ley, aunque la entidad rectora de carácter público y autónoma del Estado, tal cual la conocemos hoy día, no estaba constituida aún. En ese sentido, los lineamientos o normas que diseñaron estos preceptos electorales decimonónicos constituyeron una base de legitimidad para la clase política gobernante y en ellos estaban vertidos los anhelos de establecer un orden: la gobernabilidad. Cada Constitución por ejemplo, desde Cádiz, construyó un fuerte articulado sobre cómo deberían de llevarse a cabo las elecciones.

Así, habría que comprender aspectos principales, emanados de las leyes en la materia, en la obtención de los derechos políticos de los ciudadanos, ponderando el carácter discrecional que permeó esta primera etapa de construcción de nuevos ciudadanos y evidenciando los conflictos que supuso implementar características políticas liberales en una población aún muy tradicional destacando, tal como lo supone Aninno y otros autores, que lo que exis-

tió fue más bien una convivencia entre lo viejo y lo nuevo,¹⁹ una mezcla entre la modernidad y la tradición, entre la moderna reglamentación electoral y la tradicional discrecionalidad en cuanto a la materia político-electoral se refiere.

Lo siguiente, la paulatina eliminación de la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los encargados de la organización de las elecciones, es la etapa de la historia de México en que surge la figura del funcionario electoral, con competencias perfectamente especificadas en la ley y con rasgos de acción más acotados respecto de la etapa de descentralización electoral. Sin embargo, es también la época en que el gobierno aglomera y controla a través de una institución *ad hoc* todo el proceso electoral, manteniendo y eternizando procedimientos fraudulentos de control electoral.

En esta segunda parte de la legislación electoral, la iniciada en 1946, asistimos a la transformación paulatina del sistema electoral mexicano, o como nosotros lo llamamos, a la construcción de la variante electoral en el proceso de consolidación del sistema político mexicano emanado de la Revolución de 1910. Esta proposición tiene validez si aceptamos que durante la década de los cuarenta del siglo pasado, asistimos a la consolidación de las prácticas en que se sustentó la retención del poder por parte del pri hasta el año 2000. Este proceso, como se sabe, estuvo basado en varios pilares: el corporativismo, el presidencialismo exacerbado, la sumisión del Legislativo y Judicial al Ejecutivo, entre otros aspectos; aquí proponemos que otro de los pilares de ese proceso fue el control de la administración electoral por parte del Estado.

Así, entenderemos las leyes electorales enmarcadas en las democracias contemporáneas, como las encargadas de delimitar los campos legales y de ilegalidad en la actuación de partidos o autoridades. En este sentido, el análisis que aquí se esboza sirve también para observar cómo la administración electoral mexica-

¹⁹ Annino, Antonio, "La ruralización de lo político", Annino, Antonio (Coord.), *La revolución novohispana, 1808-1821*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 384 y 387.

na pasó de ser en el siglo xix y principios del xx una atribución de los municipios, a ser una atribución del Ejecutivo con el concierto del poder Judicial,²⁰ para finalmente constituirse como una amalgama de atribuciones independiente de los poderes republicanos, pues incluso el establecimiento de tribunales electorales supuso la creación de órganos con jurisdicción electoral independiente del poder Judicial.

A la par de lo anterior, con esta propuesta de análisis y el estudio tanto en fuentes de primera mano cómo en bibliografía especializada, nos dimos cuenta de que el período que va de 1946 a 1977, básicamente está ausente en la historiografía electoral. Es un período prolífico de estudio en relación a las relaciones internacionales, en la dimensión económica del período pues más o menos coincide con el ascenso y caída del “milagro mexicano”, también desde el punto de vista de la historia política es relevante debido al análisis de la consolidación del sistema político emanado de la Revolución, también lo es desde la dimensión del estudio de las dinámicas de la emergencia de los movimientos sociales, pero lo es menos en el estudio de las oposiciones políticas al régimen que como ya hemos mencionado se enmarcan siempre en dinámicas explicativas que mantienen como perspectiva de interpretación y explicación de estos fenómenos al propio sistema político mexicano, y por supuesto, lo es menos en relación al estudio de las elecciones.

III. Las fuentes para una aproximación al tema

En este sentido, a pesar de la falta de estudios electorales con perspectiva histórica, la mayor parte de las fuentes en que se sustenta esta aproximación son de segunda mano. La mayoría de ellas provenientes del derecho y de la ciencia política. En las provenientes del derecho destacan aquellas que por su envergadura son un completo compendio de legislación electoral que abarca desde la independencia hasta las décadas finales del siglo xx. Las que provienen de la ciencia política, nos brindan el panorama de las

²⁰ Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel (Eds.), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012, p. 23.

inercias provocadas tanto por movimientos sociales como por la disidencia política de mediados del siglo xx, en la progresiva ampliación de libertades democráticas que el régimen fue brindando a cuenta gotas. En este conjunto de fuentes utilizadas, de especial relevancia resultó el amplísimo y poco conocido estudio de Eduardo Castellanos Hernández.

Los tres tomos de la obra de Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México* (México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., 1996) llevan a cabo un ejercicio minucioso en lo que respecta a la revisión puntual de la legislación electoral mexicana desde 1812 hasta 1994.

La obra representa un estudio de carácter histórico-jurídico en el cual se nos muestra el constante vaivén de propuestas y proyectos políticos para organizar, no sólo una nación, sino para garantizar la unión de esta. A diferencia de textos ya clásicos, aunque aún recientes a propósito de la construcción de la democracia en nuestro país,²¹ Castellanos Hernández plantea la posibilidad de ver en las diferentes formas de gobierno y en los distintos sistemas electorales que han existido en nuestro país, una suerte de propensión a la transición, pues la alternancia en el Ejecutivo, condición *sine qua non* de las democracias modernas, se presentó de forma regular durante el siglo XIX. Es decir, propone rastrear el origen del sistema electoral mexicano ahí donde comienza la lucha por la primacía de un proyecto político nacional sobre otros bajo una visión histórica de larga duración en contraposición con la mirada analítica coyuntural propia de la Ciencia Política de nuestros días.

En otra arista de las fuentes utilizadas para la consecución de este trabajo, para el período que va de la década de los cuarenta a los setenta del siglo pasado, en materia electoral, recurrimos a información de primera mano contenida en los diarios de los de-

²¹ Me refiero a la obra de José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002; y al trabajo de Víctor Manuel Durand Ponte, *La transición a la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía*, México, Siglo XXI Editores - Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1994; por mencionar solamente dos casos.

bates de la Cámara de Diputados en esas épocas, al Diario Oficial de la Federación y los documentos originales de las distintas leyes, iniciativas y proyectos de reformas electorales.

Este concentrado de información nos permitió articular de manera somera el papel de la oposición en la construcción de leyes electorales, durante la primera vez que esta tuvo acceso a puestos de elección popular en la Cámara de Diputados. Nos encontramos en esos documentos, además con un rico debate en materia de la discusión de las reformas electorales, un debate poco explorado en la historiografía reciente y que da cuenta además de las discusiones y falta de consenso, de los reacomodos, del ‘toma y daca’, entre las distintas facciones que conformaron el oficialismo en aquella época.

En un espectro más amplio sobre estudios con temática electoral, sin ser rigurosos, podemos encontrar por un lado los estudios que tratan sobre las dinámicas electorales en el conflictivo esquema de relaciones políticas decimonónicas.²² En otro campo están los trabajos sobre el tránsito de las prácticas políticas entre los siglos xix y xx, fundamentados en el análisis de las diferentes visiones sobre la soberanía, la ciudadanía, el Estado y las relaciones entre gobernantes y gobernados.²³ En otro lugar se encuentran los

²² José Valenzuela, Georgette, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, 1992; Annino, Antonio (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995; Connaughton, Brian F. (Coord.), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX*, México, UAM-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, 2003; Medina Peña, Luis, *Inventión del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2da Edición, 2007; Aguilar Rivera, José Antonio (Coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, CNCA-Dirección General de Publicaciones, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2010.

²³ Véanse por ejemplo los trabajos de Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Standford, California, Standford University Press, 1995; Sabato, Hilda (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999; Colom González, Francisco (Ed.), *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, II vols., Madrid, Iberoamericana, Veruert, 2005.

estudios que hablan de las elecciones en el marco de la Revolución, la elección de Francisco I. Madero y las leyes electorales posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917.²⁴ Finalmente se encuentran los trabajos sobre la transición a la democracia, que generalmente comienzan sus análisis a partir del estudio de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) de 1977 y que se extienden en su panorama temporal hasta las reformas electorales de inicios del siglo XXI.²⁵

Podemos hablar entonces de dos momentos, el primero que habla sobre la administración electoral en el marco de instituciones electorales descentralizadas y; el segundo, que aborda la misma problemática pero bajo la impronta del surgimiento de órganos electorales con autoridad central que delinearán el camino hacia la transición democrática mexicana.

²⁴ Son significativas las obras de González Casanova, Pablo (Coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985; Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Col. Cien de México, SEP, Siglo XXI Editores, 1986; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, decimoctava edición, 2004; Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 2010; Medina Peña, Luis (Coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, CNCA-Dirección General de Publicaciones, FCE, IFE, 2010, entre otros.

²⁵ Sobre esta temática véase, Medina Peña, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978; Valenzuela, Arturo, Francisco González Ayerdi, Francisco Valdés Ugalde, John Bailey y Jorge Buendía Laredo, *El cambio político en México*, México, Instituto Electoral de Distrito Federal, 2003; Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005; Alcántara Sáez, Manuel, Ernesto Hernández Norzagaray (Comps.), *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca (Colección "Biblioteca de América", no. 43), 2009; Pérez Fernández del Castillo, Germán, et. al., (Comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Senado de la República LX Legislatura, UNAM-FCPyS, Miguel Ángel Porrúa, 2009; Vivero Ávila, IGOR (COORD.), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Instituto de Administración Pública – Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010; Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011; Corona Nakamura, Luis Antonio y Adrián Joaquín Miranda Camarena (COMPS.), *Derecho electoral comparado*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2012.

Reflexiones finales

Entender, a través de este relativamente nuevo campo de análisis, que el PRI se mantuvo en el gobierno no solamente a través de los mecanismos que ya conocemos y han sido profundamente analizados (corporativismo, coerción, cooptación, represión, el discurso que lo identificaba como heredero de la Revolución y la legitimidad no ganada en las urnas), sino que buena parte del aparato autoritario montado por el priísmo estuvo constituido en base al control de las instituciones encargadas de administrar y organizar los procesos electorales, es una de las conclusiones que arroja esta propuesta de análisis.

También encontramos que el predominio que describimos arriba además se extendía y perpetuaba en la integración de las autoridades encargadas de contar los votos. Tanto las distintas comisiones federales como en sus subdivisiones a nivel local y distrital, según las distintas leyes que las sancionaron, debía estar representada la pluralidad política que se suponía existía en el país, al no existir una efectiva separación entre el PRI y el gobierno, ese binomio siempre resultó estar sobrerrepresentado ante las autoridades electorales toda vez que ellas debían integrarse tanto por representantes del gobierno (el Secretario de Gobernación como figura principal), como por representantes del Legislativo (dos senadores y dos diputados dependiendo de la ley electoral) así como por la asistencia de los partidos políticos nacionales, en un principio solamente dos (el PRI y el segundo en importancia), luego tres y finalmente un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales. Es decir, en el análisis de las instituciones electorales que fueron establecidas en México de 1946 a 1977, encontramos que su funcionamiento y decisiones estuvieron invariablemente bajo control del PRI, pues aunque sus organismos de dirección actuaban como órganos colegiados, solamente de un 15 a un 25 por ciento de sus integrantes no pertenecieron a dicho instituto político.²⁶

²⁶ Este porcentaje es un cálculo personal basado en la base de datos estadística del Instituto Nacional Electoral sobre la conformación de la Cámara de Diputados, así como en las informaciones que al respecto de la validación de las elecciones se encuentran en el *Diario Oficial de la Federación* y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, para cada Legislatura durante el período 1946-1976.

En una visión más de conjunto, partiendo del hecho de que en este pequeño ensayo solamente esbozamos algunos resultados que la propuesta de estudio que estamos proponiendo arrojó sin mostrar aquí el análisis pormenorizado de cada una de las leyes electorales, la conclusión más importante que se puede delinear es que la historia de la administración electoral en México tiene un antes y un después con la promulgación, el 7 de enero, de la Ley Electoral Federal (LEF) de 1946 y con la reorganización del partido de Estado durante la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Es posterior a 1946, cuando el régimen realmente se vuelve dominante en todos sentidos y su brazo político-electoral se vuelve hegemónico. Desde este punto de vista, no es vano sugerir entonces que las reformas electorales a lo largo de la historia han sido producto de una contradicción pues fueron el resultado de intentos que, continua y progresivamente, trataron de ir eliminado cualquier aspecto de discrecionalidad al alcance de los distintos actores con participación en la creación y diseño de las instituciones electorales pero manteniendo siempre el control de ellas, en otras palabras, se puede definir como un proceso por construir confianza entre todos los actores de la vida pública del país en torno a los procesos electorales. Una estructura autoritaria de control electoral que, sin embargo, fue aprovechada una vez que se dieron las condiciones para la alternancia en el Ejecutivo en el último lustro del siglo xx.

Adicionalmente, podemos decir que el estudio de las relaciones entre la legislación, las instituciones y los actores electorales es una herramienta básica y válida para comprender la estructura bajo la cual se fue gestando y construyendo un modelo de administración electoral *sui generis*, ahora representado por el ine, que prácticamente, en períodos electorales, se instituye en cuarto poder.

En este contexto, la mayoría de los estudios sobre la transición democrática en México dejan de lado la relevancia de la reforma electoral de 1946 y comienzan a describir y analizar el fenómeno de la transición y de la apertura democrática en México a partir de 1968-1977. Lo cual desde nuestro punto de vista resulta erróneo

al comenzar a analizar un régimen electoral no desde su origen legal e institucional sino desde ciertas coyunturas políticas que, aunque de enorme importancia, tuvieron más bien que ver con el despertar de una conciencia ciudadana moderna y democrática que con la elaboración y el análisis de la historia política de ciertas instituciones en nuestro país, en este caso las electorales.

Desde nuestra perspectiva, esta visión que ha predominado en las ciencias sociales es una visión coyuntural que deja de lado procesos históricos más amplios. De lo expuesto, creemos que es posible advertir una serie de pequeños pasos a través de los cuales se dio una transición hacia un modelo electoral sin precedentes en la historia de México, es decir, pasar de un sistema electoral sancionado por leyes e instituciones sin autoridad central hacia su contraparte, un sistema electoral centralizado.

En el análisis de este proceso descubrimos que la reforma electoral de 1946 respondió a variadas causas, no sólo, como lo pensábamos en un principio, al afán de controlar la administración electoral por parte del régimen autoritario posrevolucionario, puesto que dos administraciones, la de Lázaro Cárdenas y la Ávila Camacho entraron en clara contradicción una con la otra y en ese proceso se generaron tradiciones políticas e instituciones que perduraron por décadas. El ejemplo más claro es la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), depositaria de un entramado institucional que perdura hasta nuestros días reformado y reformulado bajo diferentes nombres a lo largo de la historia: Comisión Federal Electoral (CFE), Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Nacional Electoral (INE). Es decir, la federalización de la función electoral creó una estructura de administración electoral burocratizada, con oficinas distritales y locales, que funcionaban con una estructura de mando vertical y que tuvo como autoridad principal un Consejo General que fue presidido, hasta 1996, por el Secretario de Gobernación.

Ávila Camacho, al querer desmarcarse ideológicamente de Cárdenas, propuso una reforma electoral que respondió a muchos factores. Algunos que tenían que ver con circunstancias internacionales, como el nuevo trato que se tuvo con Estados Unidos a

raíz del ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría, pero otros que tenían que ver con una pequeña apertura hacia el pluralismo político, a través de lo que ahora sabemos fue sólo una fachada democratizadora.

En cuanto a la reconstitución del partido de Estado, dicha labor implicó retomar el control de las centrales obreras y campesinas, eliminar a los militares de la escena pública e incorporar en esa estructura a la sociedad trabajadora mexicana que no era ni campesina ni obrera: profesionistas, empresarios, etcétera. En 1946, la emergencia de la clase media al interior del partido también provocó que para el final de la administración avilacamachista se generaran discusiones —en donde se escucharon tanto voces de derecha como de izquierda— y en donde surgió el ambiente propicio para cambiar de tajo un sistema electoral, que a pesar de sus múltiples reformas, tenía 134 años de vigencia. En este proceso entraron en juego muchas fuerzas, y a pesar de que en un primer momento la propuesta de Ávila Camacho no convenció a muchos sectores dentro del partido, esta estructura institucional en cuanto a la organización electoral, fue uno de los pilares en los que el régimen autoritario priísta se sustentó y pudo mantenerse en el poder hasta el inicio del siglo XXI.

Es importante hacer énfasis en la tendencia que los estudiosos de la historia política contemporánea han venido proponiendo desde la década de los setenta del siglo pasado. Pues a nuestro entender, dicha visión ha dejado marginados y sin una explicación procesos de la dinámica legislativa que no imaginábamos que existieran durante las décadas de los cuarenta y cincuenta de la centuria pasada, en los cuales la oposición generó propuestas de reforma electoral.

Como hemos mencionado, la mayoría de los estudios en materia electoral, procesos políticos y transición a la democracia inician sus análisis identificando el contenido electoral de la Constitución de 1917 para posteriormente centrarse en las reformas político-electorales de López Portillo en 1977. Como si en esos 60 años el país hubiese permanecido inmóvil. Pues dichos estudios casi no hacen referencia de la relevante Ley de 1946, apenas mencionan

el proceso por el cual fue concebida durante la administración de Ávila Camacho, tampoco mencionan las críticas que suscitó o el proceso de aprobación en las cámaras. Es decir, se abstienen de analizar el origen del sistema electoral que, en términos generales, nos sigue rigiendo hasta hoy.

De igual forma, la actividad legislativa que dio por resultado la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 —con sus respectivas reformas en 1954, 1963 y 1970— o la del 5 de enero de 1973, están ausente de dichos estudios.²⁷ Desde nuestra perspectiva, el análisis de tales procesos nos permitirá comprender de mejor manera una dinámica institucional, como lo es la construcción de leyes e instituciones electorales, que representa una arista que requiere mayor atención en lo que consideramos es un renovado interés de las ciencias sociales y las humanidades por el estudio de los procesos políticos en torno de la transición a la democracia en el México del siglo xx.

Fuentes

Annino, Antonio, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, Antonio Annino (Coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 177-226.

_____, “La ruralización de lo político”, Antonio Annino (Coordinador), *La revolución novohispana, 1808-1821*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 384-464.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., 1996.

_____, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1996.

²⁷ Las cuales entre otras cosas introdujeron el voto femenino, implementaron el primer sistema de representación de las minorías a través del sistema de Diputados de Partido y establecieron la ciudadanía universal a partir de los 18 años.

- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP, Siglo XXI Editores, Col. Cien de México, 1986.
- Irurozqui Valenciano, Marta, (Editora), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2005.
- Loaeza, Soledad, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia Mexicana*, volumen LXIII, número I (249), México, El Colegio de México A. C., julio-septiembre 2013, pp. 251-358.
- Malamud, Carlos, *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas - El Colegio de México A. C., fce, 2000.
- Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel (Editores), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- Martínez Ruano, Pedro, “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Montevideo, Año XVII, 2011, pp. 449-460.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, *et. al.*, (Compiladores), *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Senado de la República LX Legislatura, UNAM - FCPYS, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Valenzuela, Samuel, *Democratización vía reformas: La expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.
- _____, Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.