

XXVII Congreso Nacional de Estudios Electorales: El nuevo mapa electoral mexicano (SOME)

Ponencia:

El origen de los partidos políticos en el Estado de México. Entre el personalismo de la política y la volatilidad electoral¹

Hipólito Mendoza Enríquez²
Ramiro Medrano González³

Resumen

Una de las consecuencias claves y esperables de la política democrática es la emergencia de partidos políticos institucionalizados. Este trabajo examina por qué en la etapa posrevolucionaria en el Estado de México los partidos políticos fueron poco estables asociados a la alta volatilidad electoral. Nos incorporamos al progresivo interés de los problemas de la institucionalización de las organizaciones partidistas y sus consecuencias para el sistema político local.

Nuestro argumento central es que el origen de los partidos políticos estuvo anclado en las reglas electorales diseñadas como consecuencia de las trayectorias dependientes (path dependency) de la segunda mitad del siglo XIX. Los partidos políticos, en su etapa fundacional se incorporaron a la secuencia de actos electorales que privilegiaban los liderazgos más que a las organizaciones políticas, lo cual tuvo serias consecuencias para la no institucionalización.

De esta manera, nos centramos en el problema de la institucionalización de los partidos: el grado en que el nuevo régimen político desarrolla patrones inestables de competencia interpartidista. Revisamos la competencia entre partidos/candidatos a través de la volatilidad electoral, la cual se refiere a la dispersión del voto a favor de los incipientes partidos políticos y candidatos de una elección a otra, lo que produjo la desaparición de algunos de ellos. Para ello, hacemos una revisión histórica del origen de los partidos políticos (jurídicamente en 1913), identificamos la etapa en que se presenta las primeras competencias electorales, sus resultados y consecuencias para la formación del sistema político local. Nuestro periodo de estudio comprende las elecciones para elegir gobernador de 1917 a 1929.

Palabras clave

Partidos políticos, institucionalización, elecciones, régimen no competitivo, personalismo político

¹ Esta ponencia reporta avances de la investigación global denominada “Historia de los Partidos Políticos en el Estado de México (1921-2014)” patrocinada por el Instituto Electoral del Estado de México y llevada a cabo por profesores de la Universidad Autónoma del Estado de México.

² Maestro en Administración Pública y Gobierno por la UAEM donde ha realizado investigación y docencia. hipolito.26@hotmail.com

³ Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Actualmente se desempeña como profesor investigador en la UAEM. rmedranog@uaemex.mx

Introducción

Esta ponencia explora los problemas de la institucionalización de los partidos políticos locales en su etapa fundacional en el Estado de México que coincide con el periodo posrevolucionario del siglo XX. Focalizamos el análisis en dos referentes: el alto personalismo de la política expresada mediante el caudillismo que privilegió la función de los líderes políticos y no de las reglas formales, y por la otra en la realización de elecciones en condiciones de democracia imperfecta, es decir, un nuevo régimen normativamente democrático pero con escenarios de elecciones no libres, no competitivas, no imparciales.

Los partidos políticos no existían en 1861 cuando se introdujeron las primeras elecciones directas y populares para elegir Gobernador. Esas organizaciones políticas nacieron jurídicamente con la reforma a la Ley electoral publicada en 1913 pero las primeras elecciones con esperable competencia interpartidista serían en 1917 para decidir quién sería Gobernador del Estado de México (1917-1921). Frente a esas características, vale preguntar cómo podemos hacer observaciones sistematizadas para comprender las trayectorias históricas de los partidos políticos en el Estado de México y sus consecuencias para la institucionalización.

Una referencia es la revisión de la literatura especializada de tipo conceptual. La existencia de partidos políticos tiene varias consecuencias importantes para la construcción de una progresiva vida democrática en los sistemas políticos. Tiene derivaciones en la representación política. Manin (2015) dice que la representación contemporánea se basa en la idea de que los ciudadanos eligen representantes que promoverán los intereses de las bases sociales de apoyo. Es esperable que para que los ciudadanos tomen decisiones sobre quién votar necesiten información sobre las propuestas de políticas (agenda programática) de los partidos y sus candidatos.

Desde finales del siglo XX, han ido en ascenso los trabajos publicados sobre la institucionalización de los partidos y del sistema de partidos, previendo sus consecuencias para los sistemas políticos (Mainwaring y Scully, 1995). Esa preocupación ha quedado

enmarcada en las prescripciones para las democracias de la tercera ola que se construyeron en América Latina a partir de la década de los ochentas. Desde el punto de vista teórico y normativo se espera que la promoción de la política democrática, aliente la consolidación de los partidos políticos como esperable y deseable para los sistemas políticos.

Pero otras formas de entender por qué los partidos no desempeñaron funciones relevantes en el sistema político del siglo XX fueron sus largos periodos de gobiernos autoritarios y el habitual carácter personalista y caudillista de la política. La literatura sobre partidos políticos se ha centrado en la función que han tenido las organizaciones partidistas en los procesos transicionales hacia regímenes democráticos y después en los procesos de consolidación. También los estudios se han focalizado en la relación partidos políticos y elecciones, en sus formas de organización interna, en el papel que han desempeñado en las instituciones de gobierno, ya sea legislativo o ejecutivo, y más tarde en la formación de los sistemas de partidos, es decir, en explorar las relaciones entre partidos políticos.

Pero sigue pendiente profundizar cómo han sido las trayectorias históricas de los partidos políticos y sus complejas relaciones en sistemas no democráticos. En la literatura también se reportan evidencias de las diferentes condiciones y variables que explican el éxito o fracaso de la institucionalización de los partidos políticos; sin embargo, es loable preguntarse sobre los procesos fundacionales derivadas de las revoluciones y el cambio de régimen o de las condiciones estructurales de un sistema político. La pregunta ¿por qué ante la finalización de una revolución violenta y la creación jurídica de los partidos políticos no logran institucionalizar la competencia electoral? En el presente trabajo nos centramos en un aspecto de los problemas de la institucionalización de los partidos políticos: el grado en que los nuevos partidos y sus candidatos en el Estado de México desarrollaron patrones de inestabilidad en la competencia interpartidista.

Este trabajo recupera algunas orientaciones específicas para abordarlo. Primero, trata de una investigación que se centra en el estudio de la etapa posrevolucionaria en el Estado de México; nos referimos al periodo que va de 1917 a 1929 para la cual revisamos los documentos oficiales sobre los primeros partidos políticos. En esa etapa temprana del

actual sistema de partidos en el Estado de México identificamos el surgimiento de los partidos políticos como figura jurídica que data de 1913. Como hemos dicho, a pesar de que la ley establecía que la primera elección con competencia entre partidos sería a partir del año 1913, en realidad la primera elección para elegir Gobernador con esperable competencia interpartidista fue en 1917.

Segundo. De la finalización de la Revolución Mexicana en territorio mexiquense, recuperamos información de aquellos candidatos que se presentaron en las elecciones para Gobernador apoyados en la figura de partido o club político como la ley electoral también los denominó. Esa revisión se realizó identificando los primeros partidos políticos en competencia y los candidatos ganadores para gobernador y al hacer un recuento podemos caracterizar al periodo de inestabilidad pues entre 1917 y 1929 hubo ocho gobernadores; de ellos, cuatro se eligieron mediante voto directo y el resto fueron nombrados como sustitutos por la Legislatura del Estado; por lo tanto revisamos un lapso de tiempo previo a la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional.

Y tercero, revisamos información del Partido Socialista del Trabajo (PST) el cual podríamos caracterizar como el partido que logró tener un periodo de vida suficiente para dar cauce a la forma de organizar la política en el Estado y con frecuencia bajo una fuerte lógica de vinculación con los sectores sociales, produciendo lo que la literatura llama gobierno del partido (*party government*).

Partidos políticos y elecciones sin democracia

Las elecciones son el corazón de las democracias representativas. Sin elecciones libres, justas y competitivas, resulta muy difícil que los ciudadanos vivan en un sistema democrático (Schattschneider, 1964). Samuel Huntington (1989) escribió que la democracia moderna existe allí donde los principales dirigentes del sistema político son elegidos en las elecciones competitivas, donde el grueso de la población puede participar en los asuntos públicos. Para nuestros propósitos, enfatizamos dos elementos de esa referencia: por una parte, la existencia de los dirigentes político en el sistema, los cuales

son reclutados principalmente por los partidos políticos y segundo, las elecciones con características esencialmente competitivas.

De ello, se deriva que las democracias pluralistas, propias de los países occidentales, realizan elecciones libres y competitivas y en esas condiciones se inserta la actividad de los partidos políticos. Su existencia tiene varias consecuencias importantes para la progresiva vida democrática donde las elecciones dan contenido esencial a la democracia pluralista de tipo representativa.

Pero la existencia de los partidos políticos tiene derivaciones en la representación política. Manin (2015) dice que la representación contemporánea se basa en la idea de que los ciudadanos eligen representantes que promoverán los intereses de las bases sociales de apoyo. Es esperable que para que los ciudadanos tomen decisiones sobre quién votar necesiten información sobre las propuestas de políticas (agenda programática) de los partidos y sus candidatos⁴.

La relevancia de los partidos políticos en las elecciones es que dan contenido al juego democrático, aunque es una definición restrictiva, no se subestima el significado que tienen las elecciones para el régimen político ya que permiten conocer los comportamientos de los votantes, el papel de los partidos políticos para la legitimación electoral como instrumento privilegiado de control y sustitución de los gobiernos.

Pero la experiencia de las sociedades es más compleja que los intentos conceptuales por capturarla. Con frecuencia en los regímenes con aspiraciones democráticas, las elecciones no son libres y tampoco competitivas pero así se define al sistema. De allí que los partidos políticos pueden operar en elecciones no competitivas las cuales pueden estar presente en una variedad de regímenes autoritarios y/o hegemónicos.

Uno de los marcos de análisis para el estudio de los partidos y las elecciones en condiciones no democráticas está desarrollado por Hermet y Rouquié (1982). El propósito de los autores

⁴ En los sistemas políticos democráticos con partidos más o menos consolidados, los ciudadanos utilizan las etiquetas ideológicas de los partidos como atajos para informarse y decidir por quién votar (Downs, 1998). Esto ahorra la pesada tarea de seguir los pormenores de las campañas políticas, identificar las estrategias de los candidatos y evaluar quién es el partido que presenta mejores propuestas programáticas.

franceses fue explorar las experiencias de los partidos y las elecciones no competitivas fuera de los regímenes democráticos ya que existe mucha evidencia de que el criterio normativo de las elecciones competitivas-pluralistas de los sistemas occidentales no fue la generalidad en el siglo XX. La realidad de los partidos y las elecciones debe captarse también en su profundidad histórica, sobre todo en la lógica de la exclusión de las masas populares de la esfera de los partidos y del poder representativo.

Las democracias, incluso las occidentales, nacieron en condiciones precarias de un sufragio generalizado e influyente. La historia de esta exclusión del sufragio constituye el preámbulo al descarte de las masas en la vida interna de los partidos políticos. Aunque el sufragio se fue institucionalizando paulatinamente, también se fue incorporando un control clientelista por parte de los partidos políticos apoyados en una incipiente cultura democrática y una débil institucionalización de la vida política.

La participación de los partidos en las elecciones siempre ha constituido un procedimiento no igualitario – y en ese sentido no democrático- que permite a los más hábiles o poderosos hacerse de los cargos públicos apoyados en la voluntad del pueblo soberano. Hermet (1982) dice que la distinción entre elecciones clásicas consideradas libres y competitivas y sus opuestos no libres y no competitivas importaría poco ya que ambas se apoyan de la manipulación de la voluntad popular para existir. Manipulación que sólo podría superarse mediante alguna modalidad de la democracia directa. En el mejor de los casos, las elecciones adaptadas a las exigencias de la libertad y la competencia son, a los sumo, relativamente democráticas con la condición de aceptar los cánones jurídicos de la democracia liberal y pluralista.

Es difícil aplicar el calificativo “democrático” al comportamiento de los partidos políticos en las elecciones solo en función de sus características formales de libertad y de pluralidad. Surgen así, una amplia gama de modalidades electorales que se podrían clasificar en una escala que iría desde los escrutinios reconocidos convencionalmente como libres y competitivos a los escrutinios en donde la coerción se asocia a la ausencia de libertad y competencia entre partidos políticos, o inclusive a la unicidad de candidaturas impuestas por quienes detentan el poder contra los deseos de los votantes.

Estas dos nociones de libertad *versus* control del electorado y de competencia *versus* unicidad de candidaturas de los partidos políticos son criterios ordinariamente aceptados para establecer algún tipo de escala. En el caso de la noción de libertad o control de las elecciones por parte de los partidos políticos puede primero, referirse a la capacidad o reconocimiento del votante para tomar decisiones iniciales por ejemplo empadronarse; segundo la capacidad para ejercer su derecho a votar. Tercero, definir la orientación de su voto sin presión externa y cuarto, que su voto, libre de fraudes, sea contado genuinamente aun en contra de los partidos políticos en competencia o de los responsables de organizar las elecciones (Hermet, 1982).

De esta manera, se puede considerar que las elecciones libres son aquellas en que la organización electoral no está diseñada a la medida por el poder o los poderes locales, en que los electores no se sienten amenazados cuando depositan sus papeletas y donde los resultados oficiales corresponden a los sufragios emitidos. Por el contrario las elecciones no libres son aquellas que no corresponden a una o varias de esas exigencias.

Partidos políticos y elecciones en la etapa posrevolucionaria: ¿importan las reglas?

La figura jurídica del partido político en el Estado de México nació con la reforma a la Ley Orgánica Electoral aprobada por el Congreso local en diciembre 1912 y publicada por el Gobernador en enero de 1913 en los siguientes términos

- Art. 143 Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señale la Ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:
- a) Que hayan sido formados por una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos del Estado, por lo menos.
 - b) Que la Asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos políticos del Partido, y que tenga la representación política de éste.
 - c) Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político de gobierno.
 - d) Que la autenticidad de la Asamblea Constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público en ejercicio en el Estado, que tendrá esta facultad independientemente de las demás que le otorgan las leyes.
 - e) Que haya solicitado su inscripción ante la Secretaría General de Gobierno, participando los extremos a los que se refiere los cuatro incisos anteriores, cuando menos, cinco días antes de las elecciones.

Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1913

Para indagar el sentido que se le asignó, hay que recordar la literatura especializada sobre los partidos políticos donde se les ha reconocido diferentes funciones a lo largo del siglo XX, tales como la socialización, movilización, participación, legitimación, representación, operatividad en el régimen político y competir electoralmente (Alcántara, 1997). Según esas funciones, durante los años revolucionarios en México (1913), los partidos políticos tuvieron, normativamente, la función de ser competidores electorales (intervención en operaciones electorales). Con ese antecedente de definición, aunque elemental, por primera vez la expresión “partido político” se incorporó a la dinámica de la competencia electoral en el Estado de México. De esta manera, los procesos electorales locales con hipotética competencia partidista serían a partir de 1913⁵.

Pero el origen de la competencia partidista posrevolucionaria fue imperfecta, hubo muchos problemas derivados de la fuerza del pasado político que centró el proceso político en las decisiones unilaterales de los gobernantes, caudillos, caciques y otras formas que adoptó el personalismo extremo de la política mexicana. Si bien en la nueva ley electoral posrevolucionaria hay una alusión expresa al “programa político de gobierno” como requisito para la formación de un partido, lo cierto es que esa función no se logró instalar en el largo tiempo, y menos trazó distinción entre partidos, en la lucha por el poder político, por lo que desde entonces se desestimaron las propuestas de programas de gobierno prevaleciendo el valor de la fuerza de los líderes como método para presentarse en el espacio público, resolver diferendos o conflictos políticos. Ese requisito desapareció con la publicación de la ley electoral posrevolucionaria de noviembre de 1917, lo que aún fortalece la hipótesis de la irrelevancia de agendas programáticas partidistas como instrumento de distinción entre partidos y a su vez como medio para presentarse frente al electorado⁶.

⁵ Transitorio único. Esta ley comenzará a regir desde el veinte de marzo de mil novecientos trece. *Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México. Decreto número 60, aprobado el 30 de diciembre de 1911 y publicada el 2 de enero de 1913.*

⁶ En el siglo XXI se elaboran las agendas programáticas para cumplir requisitos en la formación de partidos y como aval para participar en las elecciones periódicas.

Como lo revisaremos a continuación si contrastamos las redacciones de los artículos de las leyes electorales de 1913 y 1917, además de la disminución del número de ciudadanos para constituirse en partidos políticos, tenemos las siguientes eliminaciones: a) Que la Asamblea haya aprobado un programa político de gobierno y b), Que la autenticidad de la Asamblea Constitutiva conste por acta que autorizara y protocolizara un notario público. Ello confirmó una vez más el desdén posrevolucionario por las ideas y propuestas de gobierno de los partidos políticos lo cual permaneció en todo el siglo XX como regla informal.

Con la aprobación de la Constitución local, publicada en noviembre de 1917, se creó la nueva la Ley Orgánica Electoral la cual replicó la existencia de los partidos políticos, con adiciones y eliminaciones, en los siguientes términos

- Artículo 136. Los Partidos, Clubs políticos y candidatos independientes, tendrán en las luchas electorales la intervención que les señale la Ley, siempre que reúnan los requisitos siguientes:
- I. Que hayan sido formados por una Asamblea Constitutiva de cincuenta ciudadanos del Estado, por lo menos;
 - II. Que la Asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos políticos del Partido o Club, y que tenga la representación política de éstos.
 - III. Que el acta constitutiva del Partido o Club sea registrada por el Ayuntamiento del Municipio en que se haya formado, a cuyo efecto, en cada Ayuntamiento, se llevará un registro especial de Partidos y Clubs políticos;
 - IV. Que haya solicitado su inscripción ante la Secretaría General de Gobierno, participando los extremos a que se refieren los tres incisos anteriores, cuando menos, cinco días antes de las elecciones.

Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1917

Ya sabíamos que las candidaturas sin partidos operaron a partir de 1861 cuando se introdujeron en la Constitución local y la ley electoral las elecciones directas y populares para elegir Gobernador del Estado. Pero en aquel 1917, ante la creencia generalizada de que la figura de partido político tomaría tiempo para anclarse socialmente, los legisladores modificaron el requisito, disminuyendo de cien a cincuenta, el número de ciudadanos para constituirse como partido o club político. Pero ¿qué tan estable fue ese número de militantes como requisito para la formación de los partidos políticos? Lo fue durante casi cuarenta años; se trató de un requisito casi irrelevante para las exigencias del siglo XXI pero acorde para la época posrevolucionaria de 1917. Los problemas para la formación de

partidos políticos obligaron a la Legislatura local a mantener el número de miembros hasta el año de 1951 donde se incrementó a diez mil como mínimo en toda la entidad⁷.

Ese fue un reconocimiento explícito de que la figura de partidos político tendría dificultades para sustituir en el corto y mediano plazo la política centrada en los fuertes liderazgos personalistas. La Revolución Mexicana y su experiencia en el Estado de México fue, en cierto sentido, una revolución que giró en torno a los liderazgos personalistas para renovar la fortaleza de los cacicazgos.

Ahora bien, las funciones de los partidos políticos posrevolucionarios fueron aquellas que se les asignaron jurídicamente en plena lucha revolucionaria, esto es, durante 1913. La función de competir electoralmente se complementó con otra relevante durante las elecciones: verificar e intervenir en la organización electoral. Veamos por qué.

Dos etapas importantes de la organización electoral, después de la publicación de la convocatoria por parte de la Legislatura local, eran la elaboración del padrón a cargo de los Ayuntamientos y la de integrar las mesas electorales que funcionaban en la jornada electoral. Los empadronadores eran considerados funcionarios públicos municipales quienes remitían a los Ayuntamientos copia de las listas que contenían los votantes que habían recibido las boletas para votar, por lo menos tres días antes de celebrarse la elección. Allí los partidos o clubes políticos tenían la función de verificar ese procedimiento de tal manera que, desde entonces, los colocaba en una posición importante para promocionar o condicionar los apoyos a favor de determinados candidatos a Gobernador, Diputados locales, Presidentes municipales, síndicos, regidores o Jueces Conciliadores, pues a partir de 1917 todos ellos se elegían por voto directo y popular⁸.

⁷ Artículo 124. Para la constitución de un partido político estatal serán necesarios los siguientes requisitos:

I. Organizarse conforme a esta Ley con más de cien asociados en cada uno, cuando menos de dos terceras partes de los municipios que componen el Estado, y siempre que el número total de sus miembros en la entidad no sea menor de 10 000.

Ley Orgánica para las Elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores, Decreto número 41, del 14 de agosto de 1951.

⁸ Artículo 1. Habrá cuatro clases de elecciones en el Estado: de Gobernador, de Diputados a la Legislatura, de Ayuntamientos y de Jueces Conciliadores.

Otras de las funciones referidas a la organización electoral eran la integración de las mesas electorales. La Ley Electoral decía que en sesión pública y mediante convocatoria dirigida a los representantes de los partidos y clubes políticos, los Ayuntamientos insaculaban los nombres de los presidentes de las mesas directivas y los escrutadores en cada sección en que se había dividido el Municipio. El secretario de la mesa se elegía el día de la jornada electoral de entre los primeros ciudadanos que asistían a votar. De igual manera se aprobaba la ubicación pública donde se instalaban las mesas electorales.

La función de intervención también estaba durante la jornada electoral, los partidos o clubes políticos, podían participar en la computación de los sufragios en cada una de las mesas o juntas electorales distritales. Estaban facultados para solicitar la declaración de nulidad de los cómputos; tener copias certificadas de las actas de elecciones en las mesas, protestar ante ellas por escrito contra cualquier irregularidad en el curso de la elección así como solicitar por escrito al Congreso del Estado la nulidad de las elecciones de Gobernador, Diputados o de Ayuntamientos. Todas esas actividades y funciones eran relevantes para fortalecer la verificación y participación de los partidos o clubes políticos en la preparación, escrutinio y calificación de las elecciones locales.

Paralelamente a esas funciones de asistir e intervenir en la organización de las elecciones, los partidos y clubes políticos tenían el hierro sobre la cabeza. El Gobernador a través del Secretario General de Gobierno y apoyado de los Ayuntamientos tenían el monopolio de autorizar o negar la existencia de los partidos o clubes políticos. Así lo prescriben los incisos III y IV del artículo 136 de la Ley Orgánica Electoral de 1917. Incluso, los conflictos no se descartaron ya que la Secretaría General de Gobierno no había notificado a los Ayuntamientos de la procedencia de los registros de los partidos y clubes políticos y por lo tanto, ante el injustificado retraso administrativo, quedaban fuera de la contienda

Artículo 2. Las cuatro elecciones de que trata el artículo anterior, serán populares y directas, en los términos que se expresarán en su lugar. *Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1917*

electoral pues no lo comunicaban a los funcionarios de mesas electorales por ser contrarios (nuevos partidos y clubes) a los candidatos de los gobernadores o caciques en turno.

Las limitaciones para la formación de organizaciones partidistas que confrontaran el poder de los gobernadores, quedó legislada incluso a nivel de la Ley Orgánica Electoral de 1917, particularmente en sus artículos transitorios

Artículo 3. Durante tres años consecutivos, a partir de 1918, no podrán desempeñar ningún cargo Concejal individuos que no prueben su identificación con la causa constitucionalista, o que de algún modo hayan prestado servicios a los Gobiernos de la Usurpación.

Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1917

De esta manera, la exclusión política y la posibilidad de sentar las bases para construir elecciones libres en la etapa posrevolucionaria quedaron decretadas muy pronto. Así, quedó probada la hipótesis de la presencia de elecciones sin democracia en el Estado de México justo en la etapa donde surgen los partidos políticos. El régimen posrevolucionario nació con prácticas que rechazaban la competencia por el poder mediante elecciones más o menos libres y abiertas. Los partidos tuvieron muchas restricciones para asentarse en la nueva institucionalidad con propósitos democráticos lo que fue dejando antecedente firme para la presencia del partido hegemónico a partir de la década de los 30 del siglo XX.

Gobiernos y partidos políticos: los problemas de la institucionalización (1917-1929)

Este apartado explora la dinámica de los mandatos del periodo que llamamos posrevolucionario que va de 1917, año de inicio del Gobierno del General Agustín Millán y de la publicación de la nueva Constitución a la conclusión del mandato de Carlos Riva Palacio en 1929, el primer Gobernador con las siglas del Partido Socialista del Trabajo. Esto nos permitirá identificar el significado de los partidos políticos en el nuevo sistema político en el Estado de México. Durante ese lapso de 12 años (tres mandatos de cuatro años), en la entidad hubo ocho Gobernadores, lo que revela que la conclusión de la Revolución Mexicana no trajo, en el corto plazo, la estabilidad política en la entidad.

La nueva Constitución local, aprobada el 31 de octubre de 1917 por la XXVI Legislatura en funciones de Constituyente, adoptó para su régimen interior el sistema de gobierno republicano, representativo y popular. De tal manera que los partidos políticos tenían la función de participar en las elecciones y éstas a su vez fueron el instrumento para dar contenido empírico al gobierno popular. Normativamente los procesos electorales estaban enmarcados en un sistema de voto popular pero ante la escasa experiencia y debilidad institucional, los políticos personalistas, fundamentalmente los caudillos, organizaron la vida política en la entidad lo que produjo serios conflictos para anclar la competencia entre partidos políticos. En sistemas democráticos, las elecciones responden, entre otras, a la pregunta quién gobernará, pues bien en esa etapa en el Estado de México había intentos de elecciones que no necesariamente definían quién gobernaría para los cuatro años de mandato.

El 16 de abril de 1917, la Cámara de Diputados publicó la convocatoria para elegir al nuevo Gobernador para el periodo 1917-1921. Las elecciones se realizaron el 20 de mayo siguiente recién concluida la discusión nacional sobre la nueva institucionalidad que produjo la Revolución mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada fue el 5 de febrero. Hay que recordar que esas elecciones de Gobernador de mayo de 1917 fueron las primeras donde participaron los incipientes partidos políticos locales ya que la figura jurídica se había creado apenas en 1913.

Esa Ley electoral fue la orientación normativa de toda la organización electoral hasta la calificación por parte del Congreso local. Fue una ley –como lo dijimos en el apartado anterior- casi réplica de la aprobada en 1871, previo a la dictadura de Porfirio Díaz, lo que incluyó la creación de las secciones para instalar las mesas de elecciones, los mecanismos de empadronamiento, la forma de seleccionar a los funcionarios de casilla, la entrega de boletas a los votantes por lo menos tres días antes de la jornada electoral, la forma de realizar el escrutinio, entre otras actividades de preparación de las elecciones.

La Ley dividió al Estado de México en 17 distritos electorales, para ese entonces no existía la distinción uninominales o plurinominales; en todos se elegía un solo representante, una

regla que se aplicaba desde el siglo XIX donde se elegían de manera indirecta en segundo grado como lo hemos descrito en el capítulo anterior. Dado que los votos eran remitidos de las mesas de elecciones al Ayuntamiento, y de éste a la cabecera de Distrito electoral es necesario referir que hubo un solo distrito electoral, con cabecera en Temascaltepec, donde no se llevaron a cabo las elecciones. ¿Los motivos? El estado de deterioro que aún se encontraba la región por la revuelta social, secuela de la Revolución. No había condiciones ni sociales ni institucionales para realizar organizar elecciones.

En otros Distrito electorales hubo elecciones de manera parcial; algunos municipios no lograron completar la instalación de las mesas receptoras de los votos, incluso en otros casos, ni empadronamiento hubo por los conflictos que aún estaban latentes, en estos casos se encontraban el Distrito electoral con cabecera en Valle de Bravo, Sultepec y otros con ciertas dificultades (Arreola, 1995).

El resultado de la jornada electoral para elegir Gobernador tuvo como ganador al carrancista General Agustín Millán Vivero quien fue postulado por el Club Democrático Progresista. Para entonces, el partido político y el club político tenían la misma condición jurídica, mismos derechos y mismas obligaciones. En el cómputo y calificación hecho por la legislatura nos revela la participación de 66 ciudadanos que recibieron por lo menos un voto. De ellos, al menos doce eran generales en activo del Ejército mexicano, y algunos habían sido ya gobernadores interinos durante el proceso revolucionario, Andrés G. Casto, Rafael Trejo, Pedro Morales y Molina, Manuel Pérez Romero, Ángel Pandal, Alejo G. González, Carlos Tejeda, Salvador Gordillo y César López de Lara.

Algunos otros tenían una importante formación universitaria y compartían experiencia revolucionaria tales como Andrés Molina Enríquez, Malaquías Huitrón, Arturo del Moral, Luis Cabrera, Gustavo A. Vicencio, Cristóbal Solano, Carlos Campos, Leopoldo Vicencio y Andrés Vicencio.

Una vez que el Congreso local conoció el informe de la Comisión que realizó el escrutinio de los votos informo que

“... los ciudadanos varones que sufragaron el domingo 20 de mayo de 1917 en las elecciones para designar gobernador constitucional del estado, y depositaron su voto en las casillas que funcionaron entre las ocho de la mañana y las cuatro de la tarde, fueron en total de noventa y siete mil setecientos diez y siete (97 717)”

De ese número de votos, Agustín Millán obtuvo 56 685 a su favor, es decir, obtuvo el 58% de los votos válidos. Los distritos electorales (cabeceras) donde recibió mayor apoyo fueron Toluca, El Oro, Zinacantepec y Lerma. El segundo lugar lo obtuvo Andrés Castro quien obtuvo 35 107 sufragios, representando el 36% del total de emitidos. Los distritos con mayor apoyo fueron Cuautitlán, Zumpango, Tenango y Chalco, mayoritariamente ubicados en la zona hoy conocida como del Valle de México.

La ley electoral prescribía que para ser declarado ganador, el candidato debía obtener la mayoría absoluta de los votos válidos (cincuenta por ciento más un voto). Agustín Millán no tuvo ningún problema con esa prescripción, obtuvo 8 puntos porcentuales más, es decir, más de los 48 559 que representaba esa mayoría absoluta. Su mandato como Gobernador inició el 30 de junio de 1917 y terminaría el 20 de marzo de 1921.

En un Estado que vivía las consecuencias de la Revolución y sin partidos políticos fuertes organizacionalmente, no sorprende la cantidad de votos. Esas primeras elecciones fueron competidas atendiendo las circunstancias sociales y políticas no obstante que se realizaron en sólo 619 secciones electorales de las 893 en que se dividió la entidad, es decir, en casi un tercio de la geografía electoral no se realizaron las elecciones (Arreola, 1995). Pero aun así, se cumplieron las normativas de la Ley electoral declarándose procedente.

Pero ¿Quién fue Agustín Millán? No es propósito de este trabajo profundizar en su historia de vida pero si es necesario conocer su dimensión política para entender su participación en ese primer proceso electoral para elegir gobernador con la primera existencia jurídica de los partidos políticos locales.

La inestabilidad política del periodo de Gobierno de Agustín Millán se expresaría entre otros hechos, en la interrupción de tres ocasiones de su mandato (Ver cuadro 1). La primera por un permiso de la Legislatura local para apaciguar a las guerrillas zapatistas,

sustituyéndolo Joaquín García Luna de septiembre de 1918 a marzo de 1919. La segunda porque contrajo nupcias, lo sustituye Francisco Javier Gaxiola de septiembre de 1919 a marzo de 1920. En la tercera para luchar y oponerse al Plan de Agua Prieta, va en defensa de Venustiano Carranza y fue asesinado en Puebla; lo sustituyó Darío López de mayo a agosto de 1920. A partir de ese mes fue nombrado por el Senado de la República Gobernador interino Abundio Gómez de agosto de 1920 a febrero de 1921.

Para terminar el periodo de 1917 a 1921, se convocó a elecciones el 2 de enero de 1921 para elegir gobernador de siete meses. El candidato del presidente de la República, Álvaro Obregón, y del entonces gobernador del Estado de México, Abundio Gómez, fue Manuel Campos Mena, quien el 11 de febrero de 1921 tomó posesión del cargo finalizando su periodo el 15 de septiembre del mismo año. De esta historia de cuatro años, tenemos evidencia de que no fueron los partidos políticos quienes orientaban la competencia por el poder político, lo eran caudillos, los jefes revolucionarios locales que apoyados por el poder central podían violar las reglas de la reciente Constitución local de 1917.

Cuadro 1. Gobernadores y partidos en la etapa posrevolucionaria (1917-1929)

Gobernador/periodo	Partido/club político	Meses de Gobernador	Elección	Votos	
				Totales	Ganador
Agustín Millán Vivero 1917-1918	Club Democrático Progresista	15	Voto directo	97 717	56 685
Joaquín García Luna 1918-1919	S/R	6	Legislatura Local	No aplica	
Agustín Millán Vivero 1919	Club Democrático Progresista	6	No aplica.	No aplica	
Francisco Javier Gaxiola 1919-1920	S/R	6	Legislatura Local	No aplica	
Darío López 1920	Gobernador interino por el Congreso local. No toma posesión del cargo				
Abundio Gómez Díaz 1920-1921	S/R	6	Senado de la República	No aplica	
Manuel Campos Mena 1921	S/R	5	Voto directo	37 104	18 723
Abundio Gómez Díaz 1921-1925	Partido Laborista	48	Voto directo	92 172	64 579
Carlos Riva Palacio 1925-1929	Partido Socialista del Trabajo (PST)	48	Voto directo	96 461	49 591

Fuente: Elaboración propia con base en Arreola (1995)

El Congreso del Estado publicó la convocatoria para elegir Gobernador para el periodo 16 de septiembre de 1921 a 15 de septiembre de 1925. El decreto incluyó que el 3 de julio de

1921 se llevarían a cabo las elecciones. Una vez realizada la jornada electoral, la legislatura local se instaló en Colegio Electoral realizando la calificación de los comicios el 6 de septiembre del mismo año. Abundio Gómez resultó ganador de la competencia con 64 579 de los votos de un total de 92 172. Su más cercano competidor fue el también General Andrés G. Castro con 21 383 de los sufragios. De esta manera, Abundio Gómez fue el primer Gobernador que concluyó su mandato de cuatro años después de la posrevolución.

Para el periodo de Gobierno 16 de septiembre de 1925 a 16 de septiembre de 1929, el Congreso local convocó a elecciones el día 5 de julio de 1925. Participaron en las elecciones como candidatos Carlos Riva Palacio, Darío López, David Montes de Oca y Domingo S. Trueba. Por primera vez, el Partido Socialista del Trabajo (PST) participó en la contienda resultando ganador su candidato: Carlos Riva Palacio quien obtuvo 49 521 de los votos de un total de 96 461. El segundo lugar lo obtuvo Darío López con 27 928 de los sufragios. El PST había iniciado con el pie derecho en su breve historia de partido gobernante.

No obstante que la ley electoral promovía la competencia entre partidos, en la etapa posrevolucionaria siguieron desarrollándose formas excluyentes gracias de participar en política a las cuales los gobiernos y los sectores de la sociedad que ellos representaban quedaban fuera del juego político legal, y especialmente del juego electoral, a las oposiciones consideradas peligrosas para la conservación de la hegemonía de las elites políticas en formación y además ganadoras de la Revolución.

Parce que no fue complicado restringir las preferencias de los votantes sólo a los elementos conservadores del régimen establecido, al no existir suficiente confianza en reivindicar el derecho de los electores a participar activamente y a veces también por el afán de privilegiar los privilegios del aparato político en formación.

Algunas de las probables hipótesis para la explicar por qué los partidos no alcanzaron a desarrollarse con cierto grado de libertad e involucrarse de manera activa en la formación del nuevo sistema político local son las siguientes:

Los primeros partidos políticos en el estado de México

Estructura:

Variable dependiente: Problemas de institucionalización de los partidos políticos en la posrevolución (1917-1929)

Probables variables independientes:

H1. La fuerza del pasado. Las nuevas reglas electorales de 1917 son una extensión de la experiencia de la segunda mitad del siglo XIX. (No hay experiencia de organización electoral de tipo democrática)

H2. Los partidos nacen en condiciones de inestabilidad política con competencia electoral imperfecta.

H3. Fuerte personalismo en la política: Presencia de los caudillos y jefes políticos regionales.

H4. No hay cultura de respeto a la ley. Se podía ser gobernador dos veces violando la ley pero con el apoyo del Presidente de la República.

H5. Escaso desarrollo de la identificación partidista. No hay una trayectoria histórica de los partidos políticos por lo tanto sus bases sociales fueron débiles.

H6. Frecuentes fracturas intrapartidistas. Las luchas internas en los intentos de formación de partidos políticos tuvieron efectos en la cohesión interna, centrándose en la competencia interna (intrapartidista) y no externa (interpartidista)

H7. Fuerte centralismo posrevolucionario. La lucha contra el centralismo de la dictadura de Porfirio Díaz por quienes fueron vencedores de la Revolución Mexicana produjo paradójicamente una negación de la descentralización del poder político. A nivel local, esa centralización del poder por los caudillos también se reprodujo.

El Partido Socialista del Trabajo del Estado de México (PST): el estudio de caso

El PST es uno de los pocos ejemplos de cómo los nuevos partidos políticos si logran la estabilidad en el corto plazo aunque con efectos nocivos para la democratización del sistema político local. El recelo a estudiar los partidos políticos en México se explicó, en parte, por la percepción de que en la mayoría de las organizaciones partidistas no existía una ideología ni un programa de gobierno estable y coherente que permitiera saber de la naturaleza de los partidos políticos. Sin embargo, los programas de gobierno de los partidos si importan como fue el caso del PST; dichos documentos se les pueden concebir, desde una perspectiva de representación, como mandatos y por lo tanto se producen compromisos que las organizaciones partidistas en el gobierno deben cumplir frente a los ciudadanos. Ello, puede ser altamente funcional pues genera certidumbre al ciudadano sobre aquello que va a apoyar en las urnas.

A continuación presentamos un análisis del Partido Socialista del Trabajo desde sus Estatutos y su Programa de gobierno. Hemos buscado para recopilar esos documentos básicos desde su etapa fundacional. Lamentablemente no ha sido posible obtener esas fuentes primerísimas, por lo que recurrimos a otra fuente no lejana, el Estatuto y Programa de gobierno aprobado un año después de su fundación como partido político. Veamos.

El Partido Socialista del Trabajo fue fundado el 14 de febrero de 1925 en el Estado de México; sus Estatutos y Programa, reformulados por Filiberto Gómez y Gilberto Fabila, fueron aprobados durante la Asamblea del 16 de Febrero de 1926 definiendo como fines los siguientes:

- I. La estabilidad definitiva de la Revolución en el Estado y el control de éste, por individuos revolucionarios; entendiéndose por aquella, todo esfuerzo encaminado al mejoramiento de las clases sociales dominadas, deprimidas y explotadas por otras, dentro de un sistema inhumano, en el que no hay ni equidad ni equilibrio entre los derechos y obligaciones de los fuertes y de los débiles o ignorantes; y entendiéndose por revolucionarios todos los individuos que profesen las ideas de la Revolución, y que propugnen por ellas de buena fe y para el bien general.

- II. Aumentar el progreso del Estado de México por medio de la elevación económica, moral y cívica de todas las clases trabajadoras, y especialmente de la campesina y de la indígena, siendo para ello, indispensable que las clases dominadoras hasta hoy, dejen de apropiarse para inútil acaparamiento o para lujos anacrónicos, los medios de satisfacciones materiales o intelectuales que corresponden a los individuos o agrupaciones que hacen producir la riqueza del Estado.
- III. Unificar y disciplinar la acción de todos los individuos empeñados en el triunfo de la Revolución, para contrarrestar y dominar las tendencias e intereses de los reaccionarios, así como para agitar y hacer avanzar a los conservadores, ya que estos últimos son el más serio obstáculo para la resolución de los más vitales problemas del mejoramiento de las clases explotadas.
- IV. Organizar convenientemente a los revolucionarios del Estado a fin de fortificar la Agrupación, fijando, además, penas y responsabilidades para quienes representen y dirijan al conjunto, para hacer duradera la labor del Partido.
- V. En otro orden de ideas, hacer respetar la soberanía del Estado y desarrollar sus recursos para beneficio, en primer lugar, de sus habitantes.
- VI. Llevar al poder público y sostener en él sólo a elementos revolucionarios identificados con las clases trabajadoras y que procuren su mejoramiento; por tanto, evitar que los reaccionarios o conservadores lleguen al Gobierno del Estado.

Si hacemos un ejercicio de agrupamiento de esos fines para propósitos de comprensión, tenemos una clasificación con los siguientes tipos: revolucionarios, económicos y de partido.

Cuadro 2. Clasificación de los fines del PST según Estatutos y Programa

Numeral	Tipo	Breve descripción de los fines
I	Revolucionarios	La estabilidad definitiva de la Revolución en el Estado y el control de éste, por individuos revolucionarios.
IV		Organizar convenientemente a los revolucionarios del Estado a fin de fortificar la Agrupación.
II	Económicos	Aumentar el progreso del Estado de México por medio de la elevación económica, moral y cívica de todas las clases trabajadoras.
V		Hacer respetar la soberanía del Estado y desarrollar sus recursos.
III	De Partido	Unificar y disciplinar la acción de todos los individuos empeñados en el triunfo de la Revolución.
VI		Llevar al poder público y sostener en él sólo a elementos revolucionarios.

Fuente: Elaboración propia con información de Estatutos y Programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 26 de Febrero de 1926

Atendiendo los fines de su Programa ¿cómo se definió políticamente el Partido Socialista del Trabajo? Primero, el PST fue un partido que reivindicó los principios sociales y

económicos de la Revolución Mexicana; dos de los seis fines en sus Estatutos y Programa así lo revelan. Segundo, no fue un partido político centrado en la competencia electoral, fue un partido orientado en la defensa de derechos sociales y económicos de las clases trabajadoras y campesinas y tercero, el PST fue un partido orientado a los cargos públicos; para ello, desplegó una disciplina férrea entre sus miembros rayando en los límites de los valores de los regímenes democráticos. Ese contenido del Programa partidista orientó las prácticas políticas de los dirigentes del PST en el espacio público.

Las funciones del PST revelaron las ideas que su fundador, Filiberto Gómez, tuvo de la política y del poder político. Hubo una clara contradicción entre los fines del PST y las funciones que la ley electoral de la época le asignó a los partidos políticos, la cual hemos dicho era fundamentalmente la de competidor electoral; en cambio, en los fines del PST hay fuerte referencia a la dimensión social de la política, ello explica las constantes referencias a las actividades sociales y económicas.

Fue evidente que en ninguno de los fines apareció la orientación electoral del PST. Sólo de manera indirecta se puede inferir del numeral seis y al mismo tiempo reveló que el lenguaje electoral anclado en un marco democrático no fue un lenguaje que le interesaba patrocinar a los fundadores del PST. En su Declaración de Principios se definieron ideológicamente en los siguientes términos

- VII. El Partido Socialista del Trabajo, profesa, abierta y decididamente, las ideas socialistas, pretendiendo, desde luego, aplicar sólo aquellas que corresponden o se adaptan al medio y circunstancias del Estado. Repugna y combatirá el reaccionarismo, o sea todo aquello que tienda a volver las cosas y las ideas a lo que eran antes de nuestro Movimiento Revolucionario, y, sobre todo, combatirá sin vacilación ni tregua al conservatismo y a los conservadores, cuya mira es dejar todo en una pasividad que conviene a su molición y a sus intereses egoístas.

Estatutos y programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 16 de febrero de 1926.

Tanto en los fines del PST como en la Declaración de principios hay un fuerte discurso binario o dicotómico sobre la concepción de la lucha política, por ejemplo buenos/malos, fuertes/débiles, explotadores/explotados, revolucionarios/antirrevolucionarios. Esa

concepción de los primeros dirigentes pesetistas tuvo consecuencias directas en las prácticas políticas del sistema político local posrevolucionario, es decir, derivaciones en la forma de concebir la lucha poder político y su ejercicio, lo que explica en parte las dificultades y contingencias para el anclaje de la competencia entre nuevos partidos políticos.

Así el PST fue un partido que aspiró a la totalidad política, ni por asomo centró sus fines en las luchas electorales. Fue un partido que en la Declaración de principios decía apoyar los principios sociales, políticos, económicos e incluso morales de la Constitución Federal de 1917. Sin demócratas fue difícil construir elecciones libres y auténticas, donde los partidos pudieran competir más o menos en condiciones de igualdad por el voto. Sus dirigentes dijeron que si bien reconocían la libertad de enseñanza y de credos religiosos, sin obstáculo sostuvieron que combatirían los credos que dominaban a los humildes en clara alusión a la Iglesia Católica que por la época librara una batalla con el gobierno de Plutarco Elías Calles en la llamada Guerra Cristera de 1926-1929. Incluso, no repararon en incluir en su programa de gobierno que combatirían a los ministros de los cultos que estuvieran al servicio de los hacendados y empresarios.

Su ideología socialista, la cual entre los valores universales están la defensa de la igualdad por encima de la libertad, enfatizó que toda acumulación de medios de producción de riqueza, así como las acumulaciones que no correspondían al esfuerzo personal, eran contrarias a la conservación del orden y progreso, y siendo el excedente resultado del esfuerzo ajeno, el poder público debía recuperarlo y ponerlo a disposición de las clases sociales que lo habían producido. Enfatizaron que el sistema económico de la época se basaba en la explotación del hombre, la cual era antinatural, contraria al bienestar individual y a la armonía y progreso sociales.

Así, el PST se autodefinió como garante directo de la Revolución Mexicana y por lo tanto, los actores políticos y sociales debían alinear sus prácticas políticas a las del partido aún en condiciones adversas en los siguientes términos

X. Como los conservadores y reaccionarios, para combatir a los revolucionarios, no luchan frente a frente, sino que procuran introducir disensiones y divisiones entre los segundos, el Partido Socialista del Trabajo declara que, en conveniencia del triunfo de los principios de la Revolución, deben respetarse los matices revolucionarios, aun cuando abarquen las ideas avanzadas solo parcialmente, siempre que no vayan a pugnar contra algún principio general; en consecuencia, guardará relaciones y armonía con todos los individuos o agrupaciones revolucionarias, cuyos fines estén dentro de los del Partido. *Estatutos y Programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 16 de febrero de 1926.*

Esa dimensión ideológica de tipo socialista motivó al PST que en sus documentos básicos declarara una lucha franca y fuerte contra los conservadores que ni por asomo compartían los ideales revolucionarios. Para sus dirigentes el poder público estaba obligado a garantizar y ampliar los derechos de los sindicalistas, tales como los campesinos y trabajadores de diferentes sectores donde los maestros de la educación tenían una referencia especial. Esa normativa del nuevo partido político si fue una orientación de sus actividades políticas en el Estado de México; sus bases sociales eran fundamentalmente sindicatos de trabajadores y campesinos, los cuales fueron sus principales activos en la lucha por mantenerse en el poder político, incluso ya con la presencia del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

En la literatura sobre los partidos políticos ese tipo de organización partidista se les conoce como partido de masas (Duverger, 1957, Panebianco, 1982, Sartori, 1979). Ahora bien, el PST se consideró una agrupación político-social permanente; y como es normal en partidos con fuertes bases sociales en la realización de su programa utilizó todos los medios a su alcance, aun cuando no estuvieron previstos ni en los Estatutos ni en las normas jurídicas que derivaron de la Constitución local. La concepción de partido en los dirigentes del PST fue intencional y amplia para dar entrada a los diferentes sectores sociales con los siguientes componentes:

- I. El Partido Socialista del Trabajo estará integrado por:
 - a) Individuos
 - b) Clubes o Agrupaciones Políticas
 - c) Ligas de Campesinos
 - d) Sindicatos
 - e) Agrupaciones de carácter social o societario.

f) Sociedades cooperativas de consumo, crédito, ahorro, etc.

Estatutos y programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 16 de febrero de 1926.

Todos esos miembros del PST debían profesar las ideas y exigencias de la Revolución Mexicana, su lealtad a esos principios era celosamente vigilada por los órganos de partido. No es aventurado afirmar que ese fue uno de los orígenes de la valorada disciplina partidista en el PNR, PRM y luego en el PRI; la mayoría de sus miembros postergaban sus fines individuales a los de la organización partidista cuando se trataba de definir candidaturas para cargos de elección popular o bien cargos en los gobiernos que les representaba. Los políticos pesetistas lo hacían para evitar que sus carreras políticas individuales quedaran interrumpidas.

Esa idea del partido de masas no tenía límites ni siquiera en las normas electorales; el PST sumaba a sus filas a organizaciones con funciones partidistas, por ejemplo los clubes políticos eran una figura que –como hemos dicho– se incorporó en la Ley Orgánica Electoral de 1917 y los ponía en el mismo nivel, en derechos y obligaciones, que la figura de partido político. Pues bien, el PST generó condiciones para que ese tipo de organizaciones y agrupaciones se sumaran a su lógica de lucha del poder en calidad de agrupaciones filiales. Se le reconocía el liderazgo del PST en el proyecto político-social de cambio en el Estado de México. Una de sus expresiones fueron las frecuentes adhesiones a los candidatos propuestos por el PST en los ámbitos federal, estatal y municipal. Para tener mayor impacto social, dichas adhesiones se hacían públicas utilizando los medios de comunicación de la época, fundamentalmente la prensa escrita.

Las diferentes formas de organización campesina, los sindicatos, organizaciones sociales y las diversas modalidades de las sociedades cooperativas, todas ellas le daban contenido empírico al partido de masas. Esas agrupaciones fueron obligadas a participar políticamente con el PST. Las experiencias políticas permiten sostener que la política de reclutamiento en el PRI, esto es, la lógica de la militancia corporativa fue estrategia iniciada por el PST. A mitad del siglo XX, los campesinos, los trabajadores y muchas organizaciones tenían

representación y ganaron interlocución si su militancia estaba anclada en alguno de los tres sectores: CNC, la CTM o la CNOP.

Ahora, ¿cuál fue el contenido del programa de gobierno propuesto por el PST? ¿Fue un predictor de las decisiones del gobierno en materia de programas? La respuesta fue afirmativa para los primeros años del PST como partido en el gobierno. Y eso fue diferente de lo que ocurrió en toda la segunda mitad del siglo XX con el PRI ya que la agenda programática de este último partido era irrelevante al momento de gobernar. La literatura en ciencia política ha desarrollado la teoría del *Party Government* o gobierno de partido, la cual consiste en analizar si los partidos que ganan las elecciones realmente gobiernan. Para ello, se han creado tres referentes para someter a prueba empírica dicho supuesto: a) Que los principales funcionarios públicos del nuevo gobierno tengan militancia partidista, b) Que las políticas o programas de gobierno sean las que efectivamente presentó el partido político ganador en la elección y c) que las propuestas del partido ganador de las elecciones sean referente para el gobernante.

Esa convicción del PST para implementar un gobierno de partido en el Estado de México fue una contribución directa, como muchas otras, de su fundador Filiberto Gómez. Y eso estaba legislado desde los Estatutos y el Programa de su partido, particularmente en el apartado denominado “Materia Política” en los siguientes términos:

- I. El Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, considera indispensable para la realización de sus fines sociales, utilizar medios políticos, así como llegar a tener bastante influencia en el Gobierno para garantizar los derechos de los trabajadores.
- II. ...
- III.
- IV.
- V. Expulsará inmediatamente de su seno a cualquiera de sus miembros que para los cargos de gobierno o de elección popular se autopostule, ya que, a este respecto, los miembros del Partido que ocupen puestos públicos o de elección, deben considerarse siempre como producto de la voluntad general representada por el Partido.
- VI. ...
- VII. ...

- VIII. Los miembros del Partido que ocupen algún puesto o encargo dentro del Gobierno, los funcionarios, los Ayuntamientos, el Gobernador, Diputados Federales o Locales, etc., que hayan sido aprovechados por él, se considerarán, en todo tiempo y en cualquier circunstancia, como delegaciones del Partido dentro del Gobierno o del poder público y, por tanto, so pena de ser declarados traidores, deberán subordinar su actuación a las normas que fije el Partido, las cuales serán en lo absoluto de acuerdo con todo lo establecido en los presentes Estatutos.
Estatutos y programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 16 de febrero de 1926.

Queda claro que la fundación del PST tuvo un fuerte propósito para crear gobiernos de partido, es decir, una organización partidista con “bastante influencia en el Gobierno”. Su programa con un intenso contenido social fue claramente una orientación para las acciones, decisiones y programas de los gobiernos que ganaron las elecciones con el apoyo de sus siglas. Esa fuerte relación partido-gobierno, la cual evitó “sanas distancias” según el lenguaje contemporáneo, abarcó no sólo a los representantes en los cargos de elección popular, sino también a los funcionarios públicos designados de los niveles estatal, distrital y municipal. Según los documentos básicos, a todos esos funcionarios que fueron producto del partido debían practicar dentro de su encargo el programa aprobado en la Asamblea General, de igual manera debían rendir informes que se les solicitaban en el partido sobre su gestión, de lo contrario, aplicarían penas enérgicas a sus miembros.

Pero ¿cuál fue el contenido del Programa fundacional del PST? Fueron cuatro los ejes o materias: a) Materia Educacional b), Materia Agraria c), Materia de Trabajo y d) Materia Política. Esta última trató, como lo hemos dicho arriba, de la relación partido-gobierno en el Estado de México. Pero la descripción de las otras tres Materias fue la siguiente. De la Materia Educacional, integrada con nueve fracciones, enfatizó que el PST procuraría la difusión de escuelas rurales en toda la entidad y que una selección de los alumnos de esas escuelas asistiera a la educación superior lo que evitaría que en dichas escuelas superiores fueran centros sólo para los ricos y privilegiados. El propio partido se comprometió a sostener a niños campesinos, mediante becas, en las escuelas industriales del Estado. De igual manera exigiría a los empresarios, de acuerdo con las leyes, que establecían escuelas en haciendas, fábricas y demás centros donde el capital emplea numerosas familias. Se trataba de llevar las escuelas a los centros donde demandaban fuerza laboral.

- VII. [El Partido] Procurará que los sistemas de enseñanza participen por la educación de las aptitudes manuales, considerando que la cultura superior o artística es producto de circunstancias posteriores y que es fundamental para adquirir ésta, que el individuo esté primero capacitado para subvenir a sus más ingentes necesidades, y también que el carácter se vigoriza y se prepara mejor cuando el individuo perfecciona una aptitud física. *Estatutos y programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 16 de febrero de 1926.*

Hubo doble preocupación en el PST en materia educativa, primero en crear infraestructura física para la educación y segundo por dotar de conocimientos manuales que resolvieran los problemas del “saber hacer” en los alumnos.

El contenido programático de la Mesa Agraria, integrada por nueve fracciones de las que aquí recordamos tres, fue central en el discurso de los dirigentes del PST. Las condiciones sociodemográficas, la estructura económica del Estado de México predominantemente agraria y sobre todo la conclusión de la Revolución Mexicana con su fuerte discurso a favor de lo social obligaba a los dirigentes del PST a presentar un programa convincente para llegar a sus destinatarios

- I. La tierra, así como todos los recursos naturales, corresponden a aquel que los hace producir para sí y para la colectividad; en consecuencia, se combatirá cualquier acaparamiento o monopolio de los mismos, especialmente los latifundios.
- II. ...
- III. Como el latifundismo y los latifundistas han querido protegerse contra la dotación de ejidos y el fraccionamiento de las haciendas por medio de la explotación por aparceros, arrendatarios y demás procedimientos de tenencia de la tierra indirecta y, además, sacan de ello grandes e inmorales ganancias sin riesgo ni trabajo alguno de su parte, el Partido procurará que se revisen las formas de estos contratos, a fin de evitar la explotación despiadada que se hace de los campesinos, igualmente, procurará que se expida una Ley por medio de la cual los arrendatarios, medieros, aparceros, etc. Puedan, después de cierto tiempo y en determinadas condiciones, adquirir en propiedad la tierra que cultivan.
- IV. Empezará una enérgica campaña de agitación entre las clases campesinas a fin de que se organicen en Ligas de Resistencia, en Sindicatos de Peones, en Cooperativas de Producción y Consumo, en Asociaciones de Crédito y Ahorro, etc. *Estatutos y programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 16 de febrero de 1926.*

El nuevo partido socialista tuvo en esa agenda agraria, no en la política, su principal discurso para llegar a sus bases sociales. El tema de la posesión de la tierra era clave para esos fines. Replicando las demandas de la Revolución Mexicana, se insertó en el tema de la redistribución de la tierra. La fragmentación institucionalizada, es decir, la que debían hacer las autoridades públicas y reconocidas por todos, era necesaria para los fines de los dirigentes del PST. Para ello no dudaron en “emprender una enérgica campaña de agitación entre las clases campesinas” para lograr tales fines. Solo así, el PST podría considerar que su labor política era cumplida como partido político en el poder.

Siendo gobierno, a los representantes del PST se les asignó la tarea de revisar los títulos de latifundios constituidos por medio del despojo de tierras a los pueblos durante el siglo XIX, eso incluía el grave problema del uso y distribución del agua para los pequeños propietarios así como el progresivo problema de la tala de los bosques. En esos términos lo reconocía el Programa de gobierno del PST y era justamente esa la dimensión social del partido político.

Respecto de la Mesa de Trabajo, el programa de gobierno del PST acordó exigir al gobierno del Estado de México –no a la Cámara de Diputados- la ley local del artículo 123 de la Constitución Federal sobre el trabajo. Otro de los referentes empíricos para considerarlo como partido de masas fue su posición política a favor del “sindicalismo como organización práctica y efectiva para hacer valer los derechos de los trabajadores y para mejorar económica, moral e intelectualmente”. Fueron intensas las actividades en el establecimiento del contrato colectivo de trabajo y la eliminación de los esquirols y trabajadores libres.

A manera de conclusiones

Los partidos políticos tienen una función central en el régimen político representativo. Su participación privilegiada en las elecciones se ha convertido en un componente central de la democracia contemporánea. Los ciudadanos están familiarizados con esa idea y saben que el hecho de que se convoque a un proceso electoral es positivo para las rutinas de la democracia. Esto explica en parte la relevancia de la institucionalización de los partidos, y

sus problemas, en su etapa fundacional. Son varias las ideas que recuperamos a manera de conclusiones en la presente ponencia.

Primero, las elecciones y la democracia representativa no siempre establecen una relación directa y positiva. La presencia de elecciones más o menos regulares no significa mayor y mejor democracia. La exclusión política y la posibilidad de sentar las bases para construir elecciones libres en la etapa posrevolucionaria quedaron evidenciadas muy pronto. Quedó probada la hipótesis de la presencia de elecciones sin democracia en el Estado de México justo en la etapa donde surgen los partidos políticos. El régimen posrevolucionario nació con prácticas que rechazaban la competencia por el poder mediante elecciones más o menos libres y abiertas. Los partidos tuvieron muchas restricciones para asentarse en la nueva institucionalidad con propósitos democráticos lo que fue dejando antecedente firme para la presencia del partido hegemónico (PNR) a partir de la década de los 30 del siglo XX.

Segundo, el origen de la competencia partidista posrevolucionaria fue imperfecta, hubo muchos problemas derivados de la fuerza del pasado político que centró el proceso político en las decisiones unilaterales de los gobernantes, caudillos, caciques y otras formas que adoptó el personalismo extremo de la política mexicana. Si bien en la nueva ley electoral posrevolucionaria hubo una alusión expresa al “programa político de gobierno” como requisito para la formación de un partido, lo cierto es que esa función no se logró instalar en el largo tiempo, prevaleciendo el valor de la fuerza de los líderes como método para presentarse en el espacio público, resolver diferendos o conflictos políticos.

Tercero, los partidos políticos nacieron con la función de competir electoralmente y se complementó con otra relevante durante las elecciones: intervenir en la organización electoral. Participaban activamente en la elaboración del padrón a cargo de los Ayuntamientos y la de integrar las mesas electorales que funcionaban en la jornada electoral. Los empadronadores eran considerados funcionarios públicos municipales quienes remitían a los Ayuntamientos copia de las listas que contenían los votantes que habían recibido las boletas para votar, por lo menos tres días antes de celebrarse la elección.

Allí los partidos o clubes políticos tenían la función de verificar ese procedimiento de tal manera que, desde entonces, los colocaba en una posición importante para promocionar o condicionar los apoyos a favor de determinados candidatos a Gobernador, Diputados locales, Presidentes municipales, síndicos, regidores o Jueces Conciliadores, pues a partir de 1917 todos ellos se elegían por voto directo y popular.

Cuarto, algunas de las hipótesis para la explicar por qué los partidos no alcanzaron a desarrollarse institucionalmente e involucrarse de manera activa en la formación del nuevo sistema político local son las siguientes:

H1. La fuerza del pasado. Las nuevas reglas electorales de 1917 son una extensión de la experiencia de la segunda mitad del siglo XIX. (No hay experiencia de organización electoral de tipo democrática)

H2. Los partidos nacen en condiciones de inestabilidad política con competencia electoral imperfecta.

H3. Fuerte personalismo en la política: Presencia de los caudillos y jefes políticos regionales.

H4. No hay cultura de respeto a la ley. Se podía ser gobernador dos veces violando la ley pero con el apoyo del Presidente de la República.

H5. Escaso desarrollo de la identificación partidista. No hay una trayectoria histórica de los partidos políticos por lo tanto sus bases sociales fueron débiles.

H6. Frecuentes fracturas intrapartidistas. Las luchas internas en los intentos de formación de partidos políticos tuvieron efectos en la cohesión interna, centrándose en la competencia interna (intrapartidista) y no externa (interpartidista)

H7. Fuerte centralismo posrevolucionario. La lucha contra el centralismo de la dictadura de Porfirio Díaz por quienes fueron vencedores de la Revolución Mexicana produjo paradójicamente una negación de la descentralización del poder político. A nivel local, esa centralización del poder por los caudillos también se reprodujo.

Finalmente, la experiencia del PST como partido local estuvo orientada por ser una organización política que logró consolidarse en el corto tiempo pero con consecuencias

perversas para la democratización del sistema político local. Siendo gobierno no permitió elecciones libres, justas y competitivas entre partidos. El PST fue un partido de masas, con ideología socialista, centrado en sus luchas agrarias y con un claro convencimiento de influir en los gobiernos que representaban sus siglas. Así se construyó lo que la literatura llama el gobierno de partido (*party government*).

Bibliografía

Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. 1998. *Estado de México, Raíces, Federalismo y Futuro*. México; Instituto Mexiquense de la Cultura.

Arreola, Álvaro. 1995. *La sucesión en la gubernatura del Estado de México, 1917-2003*. México: El Colegio Mexiquense.

Ávila Palafox, Ricardo. 1988. *¿Revolución en el Estado de México?.* México: INAH-Gobierno del Estado de México.

Alcántara, Manuel. 1997. “Las tipologías y las funciones de los partidos políticos” en AA. VV. *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Ediciones.

Colín Sánchez, Guillermo. 1958. *Añoranzas. Testimonios de Atlacomulco*. México

Córdova, Arnaldo. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana (formación del nuevo régimen)*. México: Era.

Chopin Cortés, Ángel. 2000. *25 Gobernadores nacidos en el Estado de México*. México: Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México.

Garrido, Luis Javier. 1982. *El partido de la revolución institucionalizada*. México: Siglo XXI Editores.

Hermet, Guy y Alian Rouquié. 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?* México Fondo de Cultura Económica.

Herrejón Peredo, Carlos. 1985. *Historia del Estado de México*: México: UAEM.

Huntington, Samuel. 1989. *La tercera Ola*. Madrid: Alianza.

G. Velázquez, Gustavo. 1972. *Toluca de Ayer*. Dos Tomos. México: Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

Lugo, Plata. 2011. *La sucesión gubernamental en el Estado de México*. México: Editorial La Tinta de Alcátraz.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*. USA: Stanford University Press.

Manin, Bernard. 2015. *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza Editorial.

Martínez, Assad Carlos. 1988. *Estadistas, caciques y caudillos*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales

Rosenzweig, Fernando, *et al.* 1989. *Breve Historia del Estado de México*. México: El Colegio de Mexiquense.

Rouquié, Alain. 2011. *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schattschneider, Elmer. 1964. *Gobierno de partido*. México: Fondo de Cultura Económica.

Constituciones, Leyes y Documentos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917.

Ley Orgánica de los Poderes del Estado, 1861

Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1871

Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1913

Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, 1917

Ley Orgánica para las Elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores, 1951

Estatutos y Programa del Partidos Socialista del Trabajo del Estado de México, 1926

Acción Social, Bisemanario del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, 1926-1935