

El papel de las instituciones electorales en la construcción de ciudadanía en México. Tres momentos clave: 1990 - 1996 - 2014.

Apuntes para una historia de la administración electoral, la cultura política y la construcción de ciudadanía en México.

José Fernando Ayala López
Maestro en Historia de México
Instituto de Investigaciones Históricas
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
famayala555@hotmail.com

I. Introducción

El concepto de ciudadanía es complejo, fundado en una serie de derechos establecidos históricamente, pactados socialmente y pautados legalmente (Olvera, 2008: 9). Es así como esta relación nos lleva a preguntarnos quiénes, en una democracia electoral con la mexicana, deciden qué personas nos gobiernan; ¿son los ciudadanos a través de su voto o estos son solamente un instrumento —indispensable en épocas electorales pero prescindible el resto del tiempo— de partidos políticos y otras instituciones?, ¿nuestra democracia, como proceso político, es resultado de un estira y afloja entre la clase política y la ciudadanía o sólo constituye el resultado de una voluntad política vertical proveniente desde la cúpula gobernante hacia abajo?, y en este sentido ¿qué papel han jugado los procesos, las instituciones electorales y los medios masivos de comunicación en la construcción de una ciudadanía, acostumbrada a la competencia y que identifica la transición en los distintos órdenes de gobierno como resultado inherente y correcto de la democracia? En perspectiva histórica, todas estas preguntas en el fondo tienen que ver con el conflictivo proceso de construcción de ciudadanía y cultura política que nos legó la consolidación del sistema político mexicano en la década de los treinta del siglo pasado. Tópicos que, a pesar de su longevidad, siguen teniendo latencia en cada reforma electoral de la actualidad.

Así, por ejemplo, podemos identificar que con las reformas de 1977,¹ se inicia el proceso institucional mediante el cual nuestra nación transitó hacia una democracia electoral como la que hoy día conocemos. Desde aquella década hasta ahora han existido varias reformas político-electorales las cuales, entre otras cosas, han buscado poner en marcha mecanismos para detonar la participación activa de las personas en los procesos electorales a través del fortalecimiento de sus derechos políticos. Si bien hubo participación ciudadana desde temprano en el siglo XX, casi desde un principio ésta fue caracterizada por estar enmarcada en dinámicas de corte corporativo, por lo que a través de las reformas se intentó modificar una serie de comportamientos colectivos arraigados en la sociedad mexicana, tales como las representaciones sociales que giran en torno de la identidad política, al sentido de pertenencia a un partido, a una ideología, a una comunidad, etcétera. De esta forma surge, en las últimas décadas, la necesidad por un renovado sentido de autoidentificación al interior de una ciudadanía que permanecía acostumbrada a participar en la política nacional solamente a través de una opción política: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su modalidad de partido hegemónico (Sartori, 1980: 75-76).

Dicha participación, enmarcada durante muchas décadas en un solo espacio de deliberación política y que con cada reforma fue tomando tintes más plurales y con más garantías en cuanto a la apertura y ampliación de la oferta política, es decir los derechos civiles que durante años habían estado relegados o que fueron aplicados de forma segmentada (Olvera, 2008: 22), propiciaría un autoreconocimiento de los individuos como partes nodales de un engranaje que, a través de estas nuevas normas legislativas en materia político-electoral y de otros factores de diversa índole tanto local como nacional, pretendían la modernización del sistema político mexicano.

Esta visión de la transición a la democracia en México —estamos conscientes—, corresponde a una visión “formalista”, es decir, centrista y electoral de las reformas políticas, la cual se constituye en la exclusión del estudio de las relaciones y prácticas culturales de los individuos que se apropian de esos cambios y que en este proceso pueden distorsionarlos y

¹ Para una revisión puntual de la Reforma Política de 1977, véase MEDINA PEÑA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978; un estudio mucho más amplio y detallado sobre la legislación electoral mexicana desde una perspectiva histórica durante los siglos XIX y XX se encuentra en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1994)*, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., México, 1996; para una visión de corte jurídico sobre la evolución electoral mexicana véase DÍAZ LIMÓN, José, *El cambio político en México a través de sus instituciones y procesos electorales 1810-2010*, Comisión Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de Puebla, Escuela Libre de Derecho de Puebla, México, 2010.

cuestionarlos. Este trabajo no pretende evaluar las implicaciones de los aspectos formales (electorales y jurídicos) de la transición a la democracia en contraposición con una visión de orden filosófico, sociológico o antropológico que exalte las particularidades culturales, regionales o de los sujetos que configuran los nuevos movimientos sociales, antes bien, lo que pretende es nutrirse de ambas visiones para construir un cuerpo interpretativo con el cual explicar los vínculos existentes entre las instituciones electorales, los procesos de construcción de ciudadanía y el derecho político fundamental de los ciudadanos: el derecho a participar en el ejercicio del poder político a través del voto o “como miembro de un cuerpo investido de autoridad política” según la triada ciudadana propuesta por Marshall (Mólgora, Assies y Salman, 2000: 33).

A propósito del teórico inglés, no en vano señalar que para él, la ciudadanía, como fuente fundamental en el entramado de relaciones que conocemos como democracia, está conformada por la presencia de derechos civiles, políticos y sociales. El campo de acción de cada uno de ellos se puede definir de la siguiente manera:

Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado, en tanto que consideran al individuo como un sujeto competente y capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de estos sujetos para elegir a quienes han de gobernarlos, y los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad (Olvera, 2008: 20).

Así, para el caso mexicano, de la mano de las legislaciones en el orden de la Reforma Política del Estado durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la credibilidad de los procesos electorales debía estar acompañada por un asidero institucional que garantizara que dichos derechos tuvieran una cobertura más amplia dentro de los derechos ciudadanos. De tal forma que la creación de nuevas instituciones electorales, que garantizaran la legitimidad de las elecciones, además de encargarse de garantizar la igualdad en la participación política de cada uno de los ciudadanos, constituyó un notable avance en términos democráticos para nuestro país, ya que, como lo plantean autores como Víctor Manuel Durand Ponte, nuestro país no restableció un sistema democrático después de una etapa de ruptura en la continuidad de las instituciones creadas para tales fines, como fue el caso de las dictaduras militares en varios países de América Latina, sino que fue un proceso de modernización de un sistema anquilosado en un discurso revolucionario que a nivel formal se legitimaba como democrático celebrando elecciones consuetudinarias, sin competencia y, evidentemente, sin transición, y que debido a presiones económicas, políticas y sociales internas

y globales debió reinventarse dentro de un proceso inacabado que seguimos transitando en el presente (Durand, 1994: 103-104).

En este sentido, en México, la construcción de la ciudadanía, es un proceso en el cual intervienen variables de orden cultural, educativo, institucional y por supuesto político; en donde las instituciones electorales han tenido un papel relevante al ser una de sus funciones principales garantizar que los individuos con mayoría de edad puedan ejercer plena y libremente los derechos y obligaciones que la ciudadanía conlleva.

De esta forma podemos afirmar que, durante el régimen priista, asistimos a una suerte de ciudadanía parcial (Mólgora, Assies y Salman, 2000: 17-23). Concepto que sugiere la existencia de dos niveles en el estatus de los ciudadanos dependiendo de su inserción en la relación que existe entre lo social, lo político, lo cultural y lo étnico, es decir, se pueden identificar a ciudadanos de primera y a ciudadanos de segunda. Sin embargo, cabe aclarar que desde nuestro punto de vista dicho fenómeno fue gradualmente cambiando hacia el fortalecimiento de la ciudadanía. Nuestra propuesta sugiere que desde la década de los años ochenta los factores de orden formal (electorales y jurídicos), son precisamente los que potencian los conflictos entre una identificación ciudadana de carácter local y nacional y es aquí también donde surge un intercambio recíproco de actitudes de los individuos respecto de las nuevas normas del juego político, que no necesariamente proceden siempre de arriba hacia abajo o del centro a la periferia. Por ejemplo, la exigencia de los sectores sociales expresados en movimientos sociales por la homologación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como los movimientos feministas e indigenistas, fueron —y son— agentes de cambio que inciden en el proceso de la construcción de democracia en nuestro país, en donde la legislación debido a la propia presión social, paulatinamente, ha hecho caso de estas exigencias, las cuales también han sido evidenciadas y promovidas por la propia clase política en los diferentes foros en los que se han podido discutir.

De esta forma, al transitar de la arcaica Comisión Federal Electoral (CFE) al moderno Instituto Federal Electoral (IFE), las instituciones encargadas de organizar las elecciones renovaron y construyeron esfuerzos por y para fomentar la participación ciudadana y los procesos de construcción ciudadana entendiéndolos como procesos de transformación social. En este sentido, el IFE desde sus inicios apostó por una estrategia ambiciosa de promoción de valores asociados con la ciudadanía en los medios masivos de comunicación a través de los espacios reservados por

ley para el Estado y en instituciones educativas con la connivencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

II. Prácticas políticas y construcción de ciudadanía en México, 1980-1990

El estudio de las relaciones que se aprecian entre la transición a la democracia, las instituciones electorales, los comicios electorales, los procesos de construcción ciudadana y su interacción con los propios ciudadanos es una problemática bastante tratada por especialistas de distintas disciplinas sociales, cabe destacar que estos temas generalmente se evalúan desde perspectivas comparadas tomando como escenario la América Latina de los años ochenta hasta el presente. Más o menos 20 años de transiciones democráticas en nuestros países.

Nuestro objetivo es ver cómo a través de una estrategia de construcción de ciudadanía, las prácticas políticas de los ciudadanos se han ido modificando, a la vez identificando qué actitudes se han mantenido a pesar de la implementación de dichas estrategias de modernización democrática, ya que si bien existen rupturas y continuidades en este proceso, el marco formal, legislativo y electoral, ha venido sufriendo modificaciones significativas. Para tratar de explicar esta problemática pretendemos llevar a cabo un análisis histórico del impacto que el proceso de la reforma del Estado en su marco jurídico-electoral ha tenido en la ciudadanía. Por ejemplo, el cómo se han ido modificando actitudes políticas de antaño no democráticas o pre-democráticas por influencia de políticas concretas que explícita o implícitamente trae consigo el afán de aliento a la participación política ciudadana, a la construcción de ciudadanía, como lo fue la creación de una institución electoral confiable, la profesionalización y, aún más importante, la ciudadanización de dicha institución y cómo ésta ha ido evolucionando hasta la última reforma de 2014.

Con los marcos legales reformados casi con cada elección presidencial desde 1988, la autoridad electoral fue construyendo padrones electorales confiables, el proceso de credencialización (credencial con fotografía) brindó certidumbre jurídica a los ciudadanos que cada vez más tomaban una conciencia política moderna —me refiero a moderna en contraposición a la práctica del voto ejercido durante nuestra etapa de autoritarismo y la anulación o matización en la promoción de los derechos políticos y ciudadanos—, la cual no pudo desarrollarse de manera integral durante el régimen priista, de esta forma la estrategia de difusión de estas nuevas actitudes que promovía la autoridad electoral se ha aprovechado de manera notable de los medios de

comunicación. Desde nuestro punto de vista, la cultura política que tenemos hoy, sea deficiente, nula, buena o mala; en buena medida y sin caer en homogeneidades, ha sido difundida y promovida de manera efectiva a través de los medios masivos de comunicación.

Ahora bien, para comenzar a abordar la problemática sugerida, nuestra investigación, en este primer momento, ha evidenciado la necesidad por conocer y reconocer los fundamentos histórico-políticos que han ido configurando nuestro sistema electoral en relación con la construcción de ciudadanía, de este modo creemos que, ajustándonos a lo planteado por Rodolfo Mariani y Guillermo O'Donnell en las investigaciones patrocinadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es de suma importancia "...la necesidad de volver a pensar el Estado como un desafío de primer orden para avanzar en la construcción de ciudadanía y democracia en la región." (Mariani, 2008:19). Ya que: "La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un fin y un instrumento." (O'Donnell, 2004: 35).

Procediendo de esta manera la investigación está orientada a rastrear desde un punto de vista histórico el surgimiento de las instituciones electorales en nuestro país, considerando que dichas instituciones son un reflejo, muchas veces parcial, de las exigencias de los derechos ciudadanos formalmente contenidos en nuestra Carta Magna.

III. El tránsito del autoritarismo posrevolucionario a la democracia política moderna. Cultura política y construcción de ciudadanía, 1990-1996-2014

A lo largo de la historia independiente de nuestro país, la problemática en torno a la organización de las elecciones ha suscitado, hasta nuestros días, enconados debates y disputas entre actores diversos de la realidad nacional (políticos, académicos, empresarios, medios de comunicación y ciudadanía en general). Después de atravesar por el sinuoso proceso de independencia de España, las discusiones se formularon en la elite dirigente emanada de dicho movimiento, la cual estuvo muy influida por la Constitución de Cádiz y la de los Estados Unidos, la legislación electoral por lo tanto estuvo supeditada a las filiaciones ideológicas según el proyecto nacional vigente, ya fuera centralista o federalista, de corte conservador o liberal. Las leyes constitucionales promulgadas por lo menos hasta 1857 constataban, en lo relativo a la materia electoral, una cierta continuidad en la forma en cómo se eligieron diputados para las cortes de Cádiz en 1812. Es así como, dentro de lo dispuesto en materia electoral por la constitución gaditana, podemos rastrear el origen de las

instituciones electorales mexicanas, sobre todo en lo que respecta a una figura que organizó, vigiló y administró los procesos electorales mexicanos durante la primera mitad del siglo xix, nos referimos a las juntas electorales, ya que la función de organización de las elecciones era descentralizada, cada parroquia, partido y provincia las emprendía con sus ciudadanos organizados por la autoridad política local.

Existió, hasta 1917, la disposición por la cual la elección de presidente de la república fue de carácter indirecto, en un primer momento en tercer grado y posteriormente con las disposiciones y adecuaciones que se le fueron añadiendo en materia electoral a la Constitución de 1857, indirecto en primer grado. Lo anterior aunado a la descentralización de la organización de las elecciones y a que quien las dirigía era el jefe político local se prestó a la perpetuación del poder político en una persona o en un grupo, los cacicazgos encontraron fundamento para afirmarse como fuerza política casi única, en términos regionales. En este sentido, la competencia electoral de suyo quedaba fuera del escenario político y así permaneció en términos generales hasta 1977.

III.1. Un marco histórico de interpretación

En la tradición de los estudios sobre la transición a la democracia, existen investigaciones que por su relevancia han sido usadas como modelos de explicación para procesos transitorios de países diferentes de aquel para el que originalmente fueron planteados.

En estos modelos generales de explicación de países que han transitado — indiscutiblemente— a la democracia, especial atención han merecido los casos español, de la Europa del este, de Asia y del Cono Sur en América Latina. Voces autorizadas y polémicas como las de Huntington, Linz, Posada Carbó, Murilo de Carvalho, Przeworski, Tokes, Mainwaring y Scully, entre otras, han comentado y analizado la situación política, histórica y cultural, así como explicado el proceso a través del cual se ha generado a tal grado un cambio en las instituciones de aquellas naciones, que dichos cambios *per se*, se entienden como una transición democrática.

En términos generales, estos procesos democratizadores han sido resultado de movimientos que experimentaron un cambio de régimen de la mano de movimientos armados, pactos consensuados, presión internacional u otras circunstancias, es decir, a través de métodos, ya sea pacíficos o violentos. En el caso de Sudamérica, la impronta que caracteriza los estudios de la transición a la democracia, se sitúa en la órbita del análisis del paso de regímenes militares

golpistas hacia el restablecimiento de la democracia. Algo así como la vuelta a un pasado que había sido suprimido de forma violenta. En el caso de España, Portugal y los países de la órbita soviética, se apunta que fue necesario generar nuevas constituciones, las cuales permitieron y legalizaron la coexistencia de la diversidad política, pues los ordenamientos constitucionales previos la perseguían. Es decir, se requirió de un momento fundacional de las nuevas democracias (Woldenberg, 2012: “A manera de presentación”, párr. 5, edición para Kindle). Así, en este proceso, cada región y cada país presenta características y particularidades que los diferencian de otras experiencias.

Ahora bien, en este trabajo analizaremos el tránsito que México ha seguido hacia su incipiente democracia —centrándonos en la dimensión federal del fenómeno—, valiéndonos de las interpretaciones que investigadores nacionales han venido realizando desde hace poco más de cuatro décadas y que son claro ejemplo del importante posicionamiento en estos estudios de una nueva interpretación sobre la cultura política en nuestro país. Dicha interpretación pone especial énfasis en el análisis del vertiginoso desarrollo de la “cultura política moderna”, que se vio potenciado por los acontecimientos político-económicos presentes en las dos últimas décadas del siglo XX.

En esta búsqueda de la democracia² y los procesos subsecuentes de construcción de ciudadanía como parte de una nueva cultura política que el mismo proceso conlleva, México durante la centuria pasada, recorrió varios caminos. Es decir, transitó por la convulsión político-social provocada por la Revolución de 1910, que desnaturalizó la dictadura porfirista; por una guerra civil (Aguilar y Meyer, 2010: 95) hija del desacuerdo de las distintas facciones que se fueron configurando al interior del grupo revolucionario; por la consolidación de un sistema político autoritario, su posterior resquebrajamiento y, finalmente, su particular proceso de transición. Por esto, una de nuestras hipótesis es que el proceso democratizador de México no comienza, como es usual postular, al final de la década de los setenta, sino que es un fenómeno de más largo aliento que comienza precisamente con el acuerdo que intenta pacificar y dotar de instituciones estables al país. Nos referimos a la Constitución Política de 1917, la cual en su artículo 40, establece una república representativa, democrática y federal. Esta propuesta nos permitirá evaluar en su real dimensión toda aquella actividad legislativa que en materia electoral se dio previa a la reforma

² “La búsqueda de la democracia en México” es un concepto que se desarrolla en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (Coord.), *México. Mirando hacia dentro*. Tomo 4 (1930-1960), Madrid, Taurus, 2012.

político-electoral de 1977, y que analizándola nos demuestra que la estructura institucional a través de la cual se dio la transición en realidad es una serie de adecuaciones y propuestas que se sustentaron en un modelo de administración electoral establecido en la reforma electoral de 1946. Para nosotros 1946 es un parteaguas porque podemos decir que antes de ese año, la administración electoral estaba regida por leyes sin autoridad central y de aquel año a la fecha, en su exacto opuesto, por leyes con autoridad central (Castellanos, 1996: 119-132).

Así pues, en términos formales —una vez cristalizado en leyes constitucionales el proceso revolucionario— nuestro país escoge la forma democrática como la mejor para la elección de sus élites dirigentes. Sin embargo, apenas una definición mínima de democracia nos daría luz para saber que en México no existía tal, más que en la letra. Según Huntington, “la democracia consiste básicamente en que la mayoría de quienes toman las decisiones colectivas sean seleccionados mediante elecciones limpias, honestas y periódicas, en las cuales se compita abiertamente y casi toda la población adulta tenga derecho al voto” (García, 2003: 9).

En términos generales, de 1917 a 1977, ni tenía derecho a voto toda la población adulta (el voto femenino no fue instituido sino hasta 1954), ni había competencia o pluralidad de opciones. Había elecciones periódicas, sí. Pero en ellas ganadores y perdedores estaban predeterminados y los procesos comiciales distaban mucho de ser honestos o limpios (Woldenberg, 2006: 138-139). Para 1928, tras el asesinato de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles pronuncia su ya clásico discurso acerca de la necesidad de transitar “de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y de leyes”.³ La fundación del partido de Estado en marzo 1929, en su contexto, se puede entender como el intento más acabado de la política mexicana por institucionalizar las relaciones de poder. Como método para que la transmisión del poder al final de cada administración se diera por cauces pacíficos (Garrido, 1986: 90).⁴

En los discursos de los políticos de aquella época difícilmente se pueden encontrar alusiones a las instituciones democráticas. Quizás porque, como se decía en la Cámara de

³ Palabras que formaron parte del discurso de Plutarco Elías Calles en su último informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1928.

⁴ Como argumentan Aguilar Camín y Meyer: “El pluripartidismo exagerado de la Revolución Mexicana fue modificado fundamentalmente por la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —el “partido del gobierno”— en marzo de 1929. Con el correr de los años, este partido oficial habría de experimentar cambios de nombre y de naturaleza pero conservaría una característica fundamental a través de las décadas: dominio casi absoluto sobre los puestos de elección popular. El advenimiento del PNR puso fin a la proliferación de partidos. Al señalar en su último informe que la Revolución debía dejar atrás para siempre la etapa de la personalización del poder para entrar de lleno en la época de las instituciones, se preparaba el terreno para la creación de un gran partido oficial que aglutinara a todos los partidos y grupos de la ‘familia revolucionaria’.” (Aguilar y Meyer, 2010: 127).

Diputados durante la discusión de la reforma electoral de 1946, el pueblo mexicano no estaba preparado para decidir por él solo la elección de sus gobernantes, entonces el gobierno tenía la responsabilidad de dirigirlo y educarlo en estas lides.⁵ Una visión paternalista y autoritaria de la política, plenamente fundamentada en el corporativismo que, a través de las grandes centrales obreras y campesinas, aglutinaba una masa de votantes cautivos (duros) ante la cual ninguna agrupación política pudo ser competitiva hasta bien entrada la década de los ochenta.

Resulta relevante advertir que es a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y principalmente de sus posteriores reformulaciones como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Revolucionario Institucional (PRI), en 1938 y 1946 respectivamente, en que el discurso democrático se hace presente. Aunque fuera solo como una fachada, se hablaba ya de una aspiración hacia alcanzar la plena consecución de las instituciones y los valores democráticos expresados en la carta magna, basta revisar los estatutos del partido para constatar que, en el discurso, México se entendía como una democracia que aspiraba a fortalecerse en el nuevo orden internacional de posguerra (Fuentes, 1996: 170-173).

Por otro lado, durante la década de los cuarenta, el papel de la oposición de derecha resultó sustantiva en la administración avilacamachista, a tal grado de que al interior mismo del partido oficial, se denunciaba que la propuesta de reforma electoral de Ávila Camacho respondía más a las exigencias de la derecha que a las del propio partido, pues para nadie era un secreto la buena relación que mantenían el presidente y el líder del Partido Acción Nacional (PAN), Manuel Gómez Morín (Loaeza, 2013: 262-263).

Pero la agudización de la presencia del discurso sobre la democratización del país, en última instancia, fue resultado de la entrada de México a la Segunda Guerra Mundial en el bando de los Aliados y del consecuente estrechamiento de relaciones económico-políticas con los Estados Unidos a partir de 1942. Así, la política interna estuvo determinada en gran medida por la política exterior (Alonso, 2013: 9). Al final del conflicto mundial y con la victoria de las democracias occidentales, la retórica democratizadora del régimen avilacamachista se exaltó aún más, sin embargo, no hacía más que encubrir un sistema político autoritario al cual, el mismo Ávila Camacho, había ayudado a consolidar con la refundación del PRI y la reforma política de 1946.

⁵ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año III.- Período ordinario XXXIX Legislatura, Tomo I-Número 19. Sesión efectuada el día 7 de diciembre de 1945.

Es en dicha administración en que las instituciones electorales comienzan a tomar relevancia a la luz de los procesos electorales. Esto se debió a que en 1946 se reestructuró un sistema electoral que había pervivido por más de cien años. El resultado de dicha reestructuración fue la creación de un vínculo casi indivisible entre la organización electoral, el partido de Estado y el gobierno, es decir, se consolidó un sistema político que permitió que el PRI, por ejemplo, ocupara todos los puestos del senado hasta 1988, todas la gubernaturas de los estados hasta 1989 y la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados hasta 1997.

Con la federalización de la función electoral de 1946, Ávila Camacho produjo un cambio institucional sustancial pues en ese momento, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), acaparó las atribuciones electorales que históricamente habían tenido un carácter descentralizado porque hasta entonces fue el municipio, en última instancia, la institución encargada de la organización y observancia de los procesos electorales federales. En este mecanismo de centralización de lo electoral, al igual que en el presidencialismo mexicano con su carga de poderes constitucionales y metaconstitucionales,⁶ estaba implícita la intención de Ávila Camacho de terminar de una vez por todas con la disidencia al interior mismo de la “familia revolucionaria”. Vale recordar que en las elecciones en las que resultó electo el propio Ávila Camacho, se había suscitado una escisión al interior del grupo revolucionario, abanderada por Juan Andreu Almazán. Datos extraoficiales hablan de que en los comicios del 7 julio de 1940 hubo alrededor de 350 muertos en todo el país, 48 de ellos en la ciudad de México, uno de los cuales era colaborador cercano de Almazán (Loaeza, 2013: 270). Estos hechos de violencia eran recurrentes durante las elecciones y resultaban inadmisibles ante los ojos de los nuevos aliados internacionales por considerarlos posibles focos de inestabilidad. La ley electoral carrancista de 1918, vigente en ese momento, tenía que ser renovada de forma expedita para evitar hechos similares en el futuro, pues ese ordenamiento permitía que los primeros cinco ciudadanos que se presentaran en la casilla pudieran hacer la declaración de apertura, nombrando de entre ellos mismos, al presidente, los dos secretarios y los dos escrutadores.⁷ Dicha disposición generó disputas entre los simpatizantes de Almazán y Ávila Camacho por llegar primero a las casillas y colocar primero a sus representantes para hacerse del control de las mismas. Hasta la fecha no se sabe a ciencia cierta cuántas personas murieron ese día, pero es un hecho que aquellas son las elecciones más violentas de nuestra historia

⁶ Un análisis pormenorizado sobre la configuración del presidencialismo mexicano se encuentra en CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2002.

⁷ Ley para la Elección de Poderes Federales, Art. 50, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de julio de 1918.

política contemporánea atribuibles a una mala calidad en la administración electoral. En este sentido, Luis González y González explica que:

Elecciones tan sucias y tan sangrientas como las del domingo siete produjeron [...] cuchicheos entre los dioses mayores de la política, palabras soeces en las infanterías del partido oficial, rabiosos insultos en las infanterías de la oposición, amenazas de los burlados, risas con susto de los burladores y una zozobra generalizada [...] En todas partes se comentaba el fraude electoral, el deporte electoral, que desde los días del vasconcelismo se dio en decirle “jugar al pendejo”... (González, 1981: 301-302)

Para extirpar de la práctica electoral oficialista dichas situaciones, la administración avilacamachista se valió de otros instrumentos, no tanto para darle certidumbre a la ciudadanía sobre la garantía de que no volverían a presentarse hechos violentos durante los comicios sino más bien apuntalando la disciplina partidista, a final de cuentas los grandes desprendimientos en la familia revolucionaria habían sido la causa de la violencia política, por ello, parte de la solución fue la reforma del partido de Estado entendido como órgano electoral de gobierno, como organismo político único de acceso al poder. La estructura interna del partido fue modificada. Así, de los sectores que originalmente conformaban al PRM: el campesino, el obrero, el popular y el militar, fue excluido éste último y se creó una nueva confederación sindical controlada desde la presidencia y robustecida por la burocracia estatal, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Su finalidad fue hacerle frente a la central obrera que todavía mostraba rasgos izquierdistas de matriz cardenista.

Además de la ya mencionada creación de una institución *ad hoc* que organizara, coordinara y vigilara el cumplimiento exacto y diligente de la ley electoral, el régimen elaboró una nueva ley electoral restrictiva en cuanto al registro de nuevos partidos, pues en ella se elevaba el número de afiliados requeridos en toda la república (Paoli, 1985: 192-193). Además, sólo podían participar en las elecciones los partidos que hubieran obtenido su registro un año antes de la elección (con ello se pretendió controlar los desprendimientos coyunturales al interior del partido). Asimismo, la ley sólo reconocía como partidos a los que tenían un carácter nacional, es decir, la figura del partido local no estaba contemplada, y por lo tanto este tipo de agrupaciones políticas estaban imposibilitadas para postular candidatos en el orden federal.

Para 1951, la institución federal encargada de la observancia de las elecciones, es modificada luego de la promulgación de una nueva ley electoral. La Comisión Federal Electoral (CFE) acaparaba más atribuciones que su antecesora y se acentuaba el control que sobre ella tenía

el gobierno, pues cuatro de sus seis comisionados con voz y voto pertenecían a este: el secretario de gobernación (quien además fungía como presidente), un comisionado del Senado, otro de la Cámara de diputados y un comisionado proveniente del PRI. Los dos restantes provenían de partidos políticos nacionales con registro.

La CFE tuvo vigencia hasta 1990 en que se sustituye por el Instituto Federal Electoral (IFE). En ese ínterin existen por lo menos tres adecuaciones importantes a la ley electoral y a la Constitución: la de 1954, que formaliza el decreto presidencial de Adolfo Ruiz Cortines a través del cual es reconocido el derecho activo y pasivo de las mujeres en elecciones federales; la de 1964, que modifica la Constitución para permitir que, junto con el sistema de representación por mayorías, exista uno de representación minoritaria llamada *diputados de partido* (Orozco, 1986: 251) y, la de 1977 que amplía el número de diputados de trescientos a cuatrocientos, cien de los cuales serían elegidos por representación proporcional, en un sistema mixto con preponderante mayoritario que estaba especificado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE).

Según Woldenberg, las principales reformas en 1977 fueron tres:

1. Los partidos políticos por primera vez fueron incorporados a la Constitución como entidades de interés público.
2. Se estableció el registro condicionado como fórmula para el ingreso de nuevos partidos, ya que desde 1946 la vía para la formalización de nuevos partidos había sido muy estrecha y permitió que muchas organizaciones permanecieran marginadas del escenario institucional. Además, para refrendar el registro se necesitaba obtener el 1.5% de la votación total efectiva, un punto porcentual menos que en 1946.
3. La nueva legislación permitió que por lo menos el 25% de los escaños en la Cámara de Diputados fuera ocupado por partidos opositores (Woldenberg, 2012: “La reforma de 1977 y las primeras elecciones luego de ella”, “Las reformas”, párrs. 2, 4 y 7, edición para Kindle).

Aunque el Revolucionario Institucional todavía podía cambiar la Constitución por él mismo, la situación de la representación política en la cámara baja, en términos cuantitativos y cualitativos, era diametralmente opuesta a la precedente.

A pesar de que lenta pero paulatinamente el sistema político-electoral mexicano fue presentando cada vez más muestras de apertura hacia la pluralidad política, la CFE, una de las instituciones sobre las que el régimen sustentó el control de las elecciones, siguió funcionando casi sin modificaciones.

En 1977, la CFE básicamente seguía siendo dependiente de la Secretaría de Gobernación, al igual que antes lo fue la CFVE. Su director era el secretario en turno, contaba con dos representantes del Legislativo, uno por cada cámara y cada partido político podía nombrar un comisionado. Luego de las elecciones intermedias de 1979, además del PRI, seis partidos tuvieron representación en la Comisión, sin embargo, los representantes del oficialismo siguieron preponderando en el consejo debido a que de estos seis partidos, por lo menos dos, eran satélites del Revolucionario Institucional (PARM y PPS). El partido oficial tenía pues, seis de diez comisionados electorales, más el voto de calidad del presidente de la Comisión en caso de empate. Lo que le valía el control total del proceso electoral.

Las elecciones federales de 1982, en las que participaron nueve partidos y en las que resultó electo Miguel de la Madrid, fueron llevadas a cabo bajo las disposiciones establecidas en 1977. De 400 diputados, 299 fueron para el PRI (75%), la pluralidad de opciones políticas existía pero la falta de garantías jurídicas y la desproporcionada desigualdad de recursos económicos hacían imposible una verdadera competencia, sólo un nuevo desprendimiento en el partido de Estado, cosa que no había sucedido desde 1952 con el henriquismo, haría cambiar la situación.

Sin la exhaustividad que el corto espacio me permite, me gustaría mencionar que durante la década de los ochenta, el sistema de desarrollo seguido por México durante décadas terminó de colapsar. Lo que alteró de manera significativa las relaciones políticas nacionales. Las crisis económicas recurrentes y la llegada al poder de una nueva clase política con estudios profesionales en universidades del extranjero trajeron consigo un proceso de liberalización y de adelgazamiento del Estado que suscitó la privatización de cientos de empresas paraestatales. Por otro lado, el pacto corporativo entre el Estado, el partido oficial y los sindicatos también comenzó a presentar signos de debilitamiento.

A este contexto nacional se superpone el contexto internacional. Pues la entrada de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y la constante contratación de préstamos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), provocaron que la política económica paulatinamente comenzara a ser dictada por organismos internacionales, los cuales exigían al país

receptor ciertas adecuaciones legales, tanto en materia económica como política y social. Falta todavía un estudio que dé cuenta de la importancia que las políticas económicas tuvieron en la transición democrática mexicana, baste aquí con mencionarlo.

En dichas condiciones, al final de la década de los ochenta, las instituciones electorales mexicanas se enfrentaron a la organización de unas elecciones presidenciales en las que por primera vez en la historia moderna de nuestro país existía incertidumbre sobre quién resultaría electo. Con la escisión de la Corriente Democrática del PRI en 1987, se configuró una coalición de pequeños partidos y organizaciones políticas que en su conjunto se denominaron Frente Democrático Nacional (FDN) que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la presidencia.

Los comicios se celebraron el 6 de julio de 1988. Los resultados oficiales, luego de la “caída del sistema”, le dieron la victoria al candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari, con el 50.36% de los votos. La crisis de legitimidad con la que inició su gestión Salinas de Gortari, fue la que provocó la reforma electoral de 1989-1990. De esta manera se inicia una nueva etapa de reformas en la cual se entendió que no bastaba con incorporar nuevas formaciones políticas al mundo institucional, sino que resultaba imprescindible construir condiciones necesarias para que las elecciones pudiesen ser libres y auténticas. El gran tema pendiente del sistema electoral mexicano era el de construir una institución electoral imparcial, capaz de ofrecer garantías no solo a los partidos y candidatos sino al conjunto de los ciudadanos (Woldenberg, 2012: “De la reforma de 1986 a la crisis del partido hegemónico”, “Las elecciones de 1988”, párrs. 13 y 14, edición para Kindle).

La CFE fue sustituida por el IFE, la autoridad central electoral seguía siendo la clave de la institución, sin embargo, la estructura interna de la institución era radicalmente opuesta pues desde un principio el Instituto tendría un estatuto de autonomía y un servicio profesional de carrera, aunque siguió siendo presidida por el Secretario de Gobernación. Cambios significativos también ocurrieron en 1993, 1994 y 1996. Parte nodal de este último período de reformas fue la construcción —si se me permite usar una metáfora deportiva— de un terreno de juego parejo para todos los jugadores. En este sentido, muy importantes fueron las adecuaciones en cuanto al financiamiento público de los partidos y el acceso de estos a los medios masivos de comunicación, antes tan inequitativo en favor del PRI. Además, por primera vez en la historia, un tribunal jurisdiccional tendría la atribución de calificar las elecciones de los presuntos diputados y senadores pues antes existía un proceso de autocalificación.

La alternancia en la presidencia de la República se dio en el año 2000, sin embargo, la transición democrática mexicana es hija de la reforma electoral de 1996, la cual fue acordada y aprobada por unanimidad por todos los partidos con presencia en el Congreso (PRI, PAN, PRD Y PT). Así, transición a la democracia no es sinónimo de alternancia. La alternancia más bien es uno de los síntomas de la transición.

En el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado el 22 de noviembre de 1996, se concretó la autonomía total de la institución electoral. El IFE de aquel entonces quedó constituido por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El gobierno por fin abandonaría la organización electoral y ella pasaría a manos de ciudadanos sin vínculos partidistas. Es decir, una estructura institucional que se construyó para controlar y acaparar la representación política de un país sirvió de base para construir un aspecto que caracteriza los procesos de transición a la democracia, es decir, contar con comicios limpios, honestos y en última instancia equitativos. Según los estudios más recientes sobre el caso, la reforma electoral de 1996 garantizó dichas características (Woldenberg, 2012). La comprobación de la garantía fueron las elecciones intermedias de 1997, en la cual el PRI no obtuvo la mayoría absoluta del total de diputados como había sido usual en toda su historia. Esto quiere decir que, durante sesenta y siete años el partido oficial —desde su primera participación en una elección federal en 1930—, tuvo la capacidad de modificar la Constitución por él mismo sin la necesidad de acuerdo o deliberación con otros partidos. Sesenta y siete años de un soliloquio que dio como resultado una cultura política en ciernes y una ciudadanía casi por completo despolitizada.

IV. Conclusión

En este análisis vertiginoso de las principales características de las instituciones electorales a partir de 1946, me parece preciso reiterar el hecho de que, a pesar de que fueron construidas e ideadas dentro de un régimen autoritario, es decir, creadas para eternizar en el poder una sola opción partidista, sin duda, sin ellas, sin su infraestructura, sin sus conocimientos acumulados, hubiese sido más problemático nuestro tránsito democrático y quizás nuestra experiencia se parecería más a la de otros países. Pues las instituciones y las leyes estaban ahí, habían sido constantemente reformuladas, pero no se requirió de un nuevo pacto fundacional ni se escribió una nueva

Constitución. Y sólo la voluntad política de la élite, presionada por la oposición, mezclada con ciertos reclamos de la sociedad civil y otras circunstancias tanto nacionales como internacionales, pudo volver letra viva lo que desde 1917 había sido letra muerta, que México funcionara como una república representativa, democrática y federal.

En la reforma de 2014 asistimos, desde nuestro punto de vista, a un retroceso del camino construido desde hace décadas en materia de la institución encargada de la observancia electoral. La creación del Instituto Nacional Electoral (INE), al suponer una reestructuración de la función electoral y cambiarla de un carácter federal a uno nacional pretende acercarnos a un camino que ya transitamos, como lo hemos tratado de explicar con los ejemplos expuestos arriba, en donde la centralización de las funciones en la preparación, desarrollo y calificación de los procesos electorales federales estará supeditado ya no a los valores del federalismo y puede provocar que un grupo, una élite, que debiera estar exenta de filiaciones partidistas, tenga el control de los comicios como pasaba antes de la reforma de 1996.

La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que sustituye al antiguo código federal (COFIPE), le brinda al Consejo General dichas atribuciones aunadas a aquella que le permitirá, además, nombrar a los integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales. El balance de las anteriores elecciones puede ser positivo para el nuevo órgano nacional electoral pero el marco que mostrará su verdadero calado o que evidenciará de mejor manera sus carencias, será, sin espacio para las dudas, la elección presidencial de 2018.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. 2010. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena.
- Alonso Sánchez, Jorge. 2013. “El sexenio de Manuel Ávila Camacho: una mirada desde la oposición conservadora e izquierdista”, *Historia del presente*, II época, núm. 22, Madrid, Eneida, p. 9.
- Calderón Mólgora, Marco A., Willem Assies, Ton Salman (Edits). 2000. *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán – Instituto Federal Electoral.
- Castellanos Hernández, Eduardo. 1996. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*. México: Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”.
- Durand Ponte, Víctor Manuel. 1994. *La construcción de la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía*. México: Siglo XXI – Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Fuentes Díaz, Vicente. 1996. *Los partidos políticos en México*. México: Editorial Porrúa.
- García Jurado, Roberto. 2003. “La teoría democrática de Huntington”, *Política y Cultura*, núm. 19, primavera, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, p. 9.
- Garrido, Luis Javier. 1986. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Col. Cien de México, SEP, Siglo XXI Editores.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Alfaguara.

Loaeza, Soledad. 2013. “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia Mexicana*, volumen LXIII, número I (249), Julio-septiembre, México, El Colegio de México A. C., pp. 262-263.

_____ y Prud’homme, Jean-François (Coords.). 2010. *Instituciones y procesos políticos*, México: El Colegio de México A. C.

Mariani, Rodolfo (Coord.). 2008. *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacía un Estado de y para la democracia en América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Molinar, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad*. México: Cal y Arena.

Olvera, Alberto J. 2008. *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Orozco Hernández, José de Jesús. 1986. “Legislación electoral en México”, en Hernández Becerra, Augusto, *et al.*, *Legislación electoral comparada*. San José, Costa Rica: CAPEL.

Paoli Bolio, Francisco José. 1985. “Legislación electoral y proceso político, 1917-1968”, en González Casanova, Pablo (Coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México: Siglo XXI Editores.

Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

Woldenberg, José, Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

_____. 2006. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México: Cal y Arena.

_____. 2012. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México A. C., edición para Kindle.

Otros documentos consultados

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario Oficial de la Federación

Diario de los debates de la Cámara de Diputados

Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918