



La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva

The Federal Electoral Act of 1946 and its Influence on the Electoral Administration in Mexico: a look back

José Fernando Ayala López
Maestro en Historia de México
Instituto de Investigaciones Históricas
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Programa Institucional de Doctorado en Historia
E-mail: fernando.ayala.lopez@gmail.com

Fecha de envío: 29 de octubre de 2015
Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2015

Resumen

A raíz de las diversas reformas político-electorales, que a partir de 1977 se han sucedido casi ininterrumpidamente hasta nuestros días, las instituciones electorales encargadas de organizar las elecciones han sido dotadas de nuevos instrumentos para encargarse de la organización de los comicios; esta tarea tuvo un punto crítico de maduración con la autonomía y la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE) al despuntar el segundo lustro de los años noventa del siglo pasado. A partir de ese momento, la institución electoral se proyectó, no sólo como baluarte de la administración electoral, sino como un organismo constructor y difusor de valores ciudadanos. En este sentido, los *mass media* (especialmente la televisión, la cual en gran medida ha masificado la idea democrática de participación ciudadana), han coadyuvado en esta labor, situación que sin embargo ha generado tensiones entre los viejos sectores sociales de trabajadores, sindicatos y campesinos que le fueron leales —consciente o inconscientemente— al régimen autoritario priista y que tuvieron que adecuar sus prácticas electorales a las nuevas normas del juego, en una dinámica que pervive hasta hoy.

Sin embargo, los estudios que abordan la problemática de la transición a la democracia en México, comienzan sus análisis a partir de la reforma electoral de 1977, sin apenas

mencionar, sin evaluar en su real dimensión, aquellas reformas electorales que crearon instituciones y dejaron arado el camino a través del cual, primero, la estructura de dominación priista se mantuvo en el poder hasta el año 2000, y segundo, cómo esa misma estructura creada en un contexto autoritario fue aprovechada en el proceso de transición a la democracia. Esta aparente contradicción se desprende de analizar la Ley Electoral Federal de 1946 como instrumento a través del cual se establece un modelo federal de administración electoral que influyó en todos los ordenamientos electorales posteriores por lo menos hasta la reforma de 1996.

Palabras clave: Política, Democracia, Elecciones, Instituciones electorales, partidos políticos

Abstract

As a result of the various political and electoral reforms that since 1977 there have been almost continuously until today, electoral institutions in charge of organizing elections have been equipped with new tools to deal with the organization of the elections; this task was a critical point of ripeness with autonomy and citizen participation the Federal Electoral Institute (IFE, for its acronym in Spanish) at the dawn of the second half of the nineties of the last century. From that moment, the electoral institution is designed not only as a bulwark of the election administration, but as a body builder and promoter of civic values. In this sense, the mass media (especially television, who has made accessible to all the democratic idea of citizen participation) have assisted in this task however this situations has created tensions between the old social sector workers, unions and peasants who were loyal —consciously or unconsciously— to the PRI authoritarian regime and they had to adapt their electoral practices to the new rules of the game, in a dynamic that survives to this day.

However, studies addressing the issue of the transition to democracy in Mexico, begin their analysis since the electoral reform of 1977, without assessing the real dimension the electoral reforms that created those institutions, leaving plow the way through which, first, the structure of PRI domination remained in power until 2000, and second, how the same structure created in an authoritarian context was exploited in the process of transition to democracy. This apparent contradiction is clear from analyzing the Federal Electoral Act of 1946 as an instrument through which a federal model of electoral administration that influenced all subsequent electoral systems at least until the 1996 reform was established.

Keywords: Politics, Democracy, Elections, Electoral Institutions, political parties

Siglas

CFE	-	Comisión Federal Electoral
CFVE	-	Comisión Federal de Vigilancia Electoral
CNOP	-	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
COFIPE	-	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
FDN	-	Frente Democrático Nacional
FMI	-	Fondo Monetario Internacional
GATT	-	General Agreement on Tariffs and Trade (en español, conocido como Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
IFE	-	Instituto Federal Electoral
INE	-	Instituto Nacional Electoral
LEF	-	Ley Electoral Federal
LFOPPE	-	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales
PAN	-	Partido Acción Nacional
PARM	-	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PNR	-	Partido Nacional Revolucionario
PPS	-	Partido Popular Socialista
PRD	-	Partido de la Revolución Democrática
PRI	-	Partido Revolucionario Institucional
PRM	-	Partido de la Revolución Mexicana
PT	-	Partido del Trabajo

La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva

Introducción

La historia electoral mexicana está plagada de un amplio panorama de dinámicas que han sido analizadas desde diferentes disciplinas como son la historia, el derecho o la ciencia política. Sin ser rigurosos podemos encontrar por un lado los estudios que tratan sobre las dinámicas electorales en el conflictivo esquema de relaciones políticas decimonónicas.¹ En otro campo están los trabajos sobre el tránsito de las prácticas políticas entre los siglos XIX y XX, fundamentados en el análisis de las diferentes visiones sobre la soberanía, la ciudadanía, el Estado y las relaciones entre gobernantes y gobernados.² En otro lugar se encuentran los estudios que hablan de las elecciones en el marco de la Revolución, la elección de Francisco I. Madero y las leyes electorales posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917.³ Finalmente se encuentran los trabajos sobre la transición a la democracia, que generalmente comienzan sus análisis a partir del estudio de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) de 1977 y que se extienden en su panorama temporal hasta las reformas electorales de inicios del siglo XXI.⁴

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

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

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

4 Sobre esta temática véase, Medina Peña, Luis. (1978). *Evolución electoral en el México contemporáneo*. México: Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral; Valenzuela, Arturo, Francisco González Ayerdi, Francisco Valdés Ugalde, John Bailey y Jorge Buendía Laredo. (2003). *El cambio político en México*. México: Instituto Electoral de Distrito Federal; Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent. (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale Editores; Alcántara Sáez, Manuel, Ernesto Hernández Norzagaray (Comps.). (2009). *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca (Colección “Biblioteca

Estos estudios de transición a la democracia, generalmente no atienden el hecho de que la estructura en la que se basó este cambio —el control electoral centralizado— fue una construcción institucional que se estableció en la Ley Electoral Federal (LEF) de 1946, año en el cual el presidente Manuel Ávila Camacho llevó a cabo, además, una reestructuración del partido oficial, pues se cambió el nombre de dicha institución, de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta reforma partidista eliminó el sector militar del partido, procuró mayor disciplina del obrero y fortaleció el popular, para con ello establecer un mejor control de los diferentes grupos que conformaban el partido y así evitar divisiones internas antes de las elecciones como había sucedido con el almazanismo en 1940 (Loeza, 2013).

Este trabajo pretende analizar la estructura institucional creada con la ley electoral avilacamachista de 1946 y evidenciar el proceso a través del cual dicha estructura se consolidó a través de reformas electorales en 1951, 1964 y 1973 para posteriormente tratar de explicar cómo la instauración del sistema de representación proporcional en 1977, si bien modificó el sistema de representación política, no cambió la premisa en la que se sustentaba la administración electoral y las instituciones electorales que emanaban de ésta. Es decir, el control, la organización y la supervisión de los procesos electorales federales siguió el mismo modelo que se creó en 1946, pues éste no fue efectivamente reestructurado hasta que la autoridad electoral adquirió independencia respecto del Ejecutivo Federal con la reforma de 1996 (Bizberg, 2007).

La hipótesis principal de nuestro trabajo consiste en identificar en la LEF de 1946 los cimientos de una estructura de administración electoral que tiene vigencia hasta 1996. También sostenemos que las leyes electorales posteriores a 1946 y hasta 1996, modificaron el sistema de representación política en México, reformaron el sistema de partidos e introdujeron otros cambios fundamentales sin los cuales no podríamos entender la democracia electoral que tenemos hoy, pero apenas hicieron adecuaciones en las instituciones encargadas de la administración electoral, es decir, la alternancia en la presidencia de la República solo se posibilitó una vez que la estructura institucional de la administración electoral fue modificada con la autonomía y ciudadanización del IFE en 1996.

Nos parece que para comprender de mejor manera el calado de la reforma electoral de 1946, es necesario comprender la estructura de la organización electoral antes de ésta ley, para posteriormente avanzar temporalmente en el análisis y evaluar las reformas posteriores. Es decir, proponemos un esquema bidimensional en el cual el punto de inflexión es precisamente la ley avilacamachista, identificando en un lado las leyes electorales sin autoridad central y, en el otro extremo, aquellas con autoridad central.

de América”, no. 43); Pérez Fernández del Castillo, Germán, *et. al.*, (Comps.). (2009). *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Senado de la República LX Legislatura, UNAM-FCPyS, Miguel Ángel Porrúa; Vivero Ávila, Igor (Coord.). (2010). *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Instituto de Administración Pública – Instituto Electoral del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa; Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena; Corona Nakamura, Luis Antonio y Adrián Joaquín Miranda Camarena (Comps.). (2012). *Derecho electoral comparado*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.

Un marco histórico de interpretación

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 élite 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 (Patiño, 1996). Las leyes constitucionales promulgadas por lo menos hasta 1857 constataron, 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 fue descentralizada, cada parroquia, partido y provincia las emprendió con sus ciudadanos (vecinos) organizados por la autoridad política local.

De la Constitución de 1857 a la de 1917, existió 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. Como refiere Córdova (2003), lo anterior, aunado a la descentralización de la organización de las elecciones y al hecho de que quien las dirigía era el jefe político local, se prestó a la perpetuación del poder político en una persona o en un grupo. Así, los cacicazgos encontraron fundamento para afirmarse como fuerza política casi única, en términos regionales. En este sentido, la competencia electoral propiamente quedó fuera del escenario político y así permaneció, en términos generales, hasta 1977.

El tránsito del autoritarismo posrevolucionario a la democracia política moderna

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 transitivos de países diferentes de aquel para el que originalmente fueron planteados.

En estos modelos generales de explicación de países que transitaron —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

generaron a tal grado modificaciones en las instituciones de aquellas naciones, que dichos cambios *per se*, se entienden como una transición democrática.

Según los especialistas antes mencionados, con sus diferentes matices, 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. Como refiere Woldenberg (2012), se requirió de un momento fundacional de las nuevas democracias. 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 realizado 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 democracia,⁵ 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 & Meyer, 2010) 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 secundarias 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.

La hipótesis arriba señalada, nos permitirá evaluar en su real dimensión, como hemos mencionado antes, toda aquella actividad legislativa que en materia electoral se dio previa a la reforma político-electoral de 1977, y que, analizándola, nos demuestra que la estructura institucional a través de la cual se dio el inicio de la transición en realidad fue una serie de adecuaciones y propuestas que se sustentaron en un modelo de administración electoral establecido en la reforma electoral de 1946.

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

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).

Así pues, en términos formales —una vez cristalizado en leyes constitucionales el proceso revolucionario— nuestro país escogió 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 existió 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).

Para 1928, tras el asesinato de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles pronunció 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”.⁶ 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. Garrido (1986) refiere que éste fue el método establecido por el régimen para que la transmisión del poder al final de cada administración se diera por cauces pacíficos.⁷

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 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.⁸ 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 precisamente a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y principalmente de sus posteriores reformulaciones como Partido de la

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

7 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).

8 *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.

Revolución Mexicana (PRM) y Revolucionario Institucional (PRI), en 1938 y 1946 respectivamente, en que el discurso democrático se hace presente. Aunque fuera sólo 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).

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 en esos años mantenían el presidente y el líder del Partido Acción Nacional (PAN), Manuel Gómez Morín (Loeza, 2013).

Sin embargo, 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, como argumenta Alonso (2013), la política interna estuvo determinada en gran medida por la política exterior. 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.

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, ya que en ese momento la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) acaparó las atribuciones electorales que históricamente habían tenido un carácter descentralizado, pues hasta entonces fue el municipio, en última instancia, la institución encargada de la organización y observancia de los procesos electorales federales (Elizondo, 2005). En este mecanismo de centralización de lo electoral, al igual que en el presidencialismo mexicano con su carga de poderes constitucionales y metaconstitucionales,⁹ 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 señalaron que en los comicios del 7 julio de 1940 hubo alrededor de 350 muertos en todo el país, 48 en la ciudad de México, “entre ellos el ayudante militar de Almazán” (Loeza, 2013: 270). Estos hechos de violencia eran recurrentes durante las elecciones y resultaban inadmisibles

⁹ Un análisis pormenorizado sobre la configuración del presidencialismo mexicano se encuentra en Carpizo, Jorge. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.

ante los ojos de los nuevos aliados internacionales por considerarlos posibles focos de inestabilidad. En este sentido, la LEF de 1946, también vino a subsanar la violencia provocada en gran medida por las disposiciones establecidas en la ley anterior de 1918. Vigente en ese momento, fue renovada de forma expedita para evitar hechos similares en el futuro, pues dicho ordenamiento permitió 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.¹⁰ Dicha disposición generó disputas entre los simpatizantes de Almazán y Ávila Camacho por llegar antes 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 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”... (1981: 301-302)

Para extirpar de la práctica electoral oficialista dichas situaciones, la administración avilacamachista se valió no sólo de la implementación de una nueva ley electoral, sino que utilizó 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 se modificó. 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 (Aziz, 1989).

Además de la ya mencionada creación de una institución *ad hoc*, la CFVE, que organizó, coordinó y vigiló 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 elevó el número de afiliados requeridos en toda la república (Paoli, 1985). Adicionalmente, 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 reconoció como partidos a los que tenían un carácter nacional, es decir, la figura del partido local no fue contemplada, y por lo tanto este tipo de agrupaciones políticas estuvieron imposibilitadas para

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

postular candidatos en el orden federal, como dice Alonso “Ávila Camacho moderó a derechistas e izquierdistas y perfeccionó el antidemocrático control de los mecanismos electorales por parte del régimen” (2013: 22).

En coincidencia con Woldenberg (2011), nos parece que el papel nodal y de punto de inflexión que representa la LEF de 1946 radica en que, hasta 1977, no habrá otra modificación política-electoral tan profunda convertida en instrumento de predominio del régimen, en el que la federalización electoral y la institución creada para instrumentarla, es decir, la CFVE, estuvo basada en la idea de controlar, centralizar y restringir la vida partidaria y electoral del país y sus posteriores reformas solo modificaron esta estructura, pero no la sustituyeron.

En este sentido, para 1951, la institución federal encargada de la observancia de las elecciones, se modificó luego de la promulgación de una nueva ley electoral. La Comisión Federal Electoral (CFE) acaparó más atribuciones que su antecesora y se acentuó 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 se desempeñó 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 estuvo vigente hasta 1990 en que se sustituyó por el Instituto Federal Electoral (IFE). En ese ínterin existieron por lo menos tres adecuaciones importantes a la ley electoral y a la Constitución: la de 1954, que formalizó 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 modificó la Constitución para permitir que, junto con el sistema de representación por mayorías, existiera uno de representación minoritaria llamada *diputados de partido* (Patiño, 1996) y, la de 1977 que amplió el número de diputados de trescientos a cuatrocientos, cien de los cuales 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 (2012), 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.

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 siguió siendo básicamente un departamento administrativo 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 existió pero la falta de garantías jurídicas y la desproporcionada desigualdad de recursos económicos hicieron imposible una verdadera competencia, sólo un nuevo desprendimiento en el partido de Estado —cosa que no sucedía desde 1952— provocó un cambio.

Sin la exhaustividad que el corto espacio nos permite, mencionaremos que durante los años 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 (Aziz, 1989).

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 exigieron 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 existió 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 fue 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).

La CFE se sustituyó por el IFE, la autoridad central electoral seguía siendo la clave de la institución, sin embargo, la estructura interna de la misma era radicalmente opuesta, pues desde un principio el Instituto tendría un estatuto de autonomía y un servicio profesional de carrera, aunque siguió siendo presidido 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 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 tuvo 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 presentó 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 abandonó su participación en la organización electoral y esta pasó a manos de ciudadanos sin vínculos partidistas.

En síntesis, 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.

Conclusión

Como ya se mencionó, la mayoría de los estudios sobre la transición democrática en México dejan de lado la relevancia de la reforma electoral de 1946 y comienzan a describir y analizar el fenómeno de la transición y de la apertura democrática en México a partir de 1968-1977. Lo cual desde nuestro punto de vista resulta erróneo al comenzar a analizar un régimen electoral no desde su origen legal e institucional sino desde ciertas coyunturas políticas que, aunque de enorme importancia, tuvieron más bien que ver con el despertar de una conciencia ciudadana moderna y democrática que con la elaboración y el análisis de la historia política de ciertas instituciones en nuestro país, en este caso las electorales.

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

En el análisis de este proceso descubrimos que la reforma electoral de 1946 respondió a variadas causas, no sólo, como lo pensábamos en un principio, al afán de controlar la administración electoral por parte del régimen autoritario posrevolucionario.

Dos administraciones, la de Lázaro Cárdenas y la de Ávila Camacho entraron en clara contradicción una con la otra y en ese proceso se generaron tradiciones políticas e instituciones que perduraron por décadas. El ejemplo más claro es la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFCV), depositaria de un entramado institucional que perdura hasta nuestros días reformado y reformulado bajo diferentes nombres a lo largo de la historia: Comisión Federal Electoral (CFE), Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Nacional Electoral (INE). Es decir, la federalización de la función electoral creó una estructura de administración electoral burocratizada, con oficinas distritales y locales, que funcionaban con una estructura de mando vertical y que tuvo como autoridad principal un Consejo General que fue presidido, hasta 1996, por el Secretario de Gobernación.

Ávila Camacho, al querer desmarcarse ideológicamente de Cárdenas, propone una reforma electoral que respondió a muchos factores. Algunos que tenían que ver con circunstancias internacionales, como el nuevo trato que se tuvo con Estados Unidos a raíz del ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría, pero otros que tenían que ver con una pequeña apertura hacia el pluralismo político, a través de lo que ahora sabemos fue sólo una fachada democratizadora.

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

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

Como hemos mencionado, la mayoría de los estudios en materia electoral, procesos políticos y transición a la democracia inician sus análisis identificando el contenido electoral de la Constitución de 1917 para posteriormente centrarse en las reformas político-electorales de López Portillo en 1977. Como si en esos 60 años el país hubiese permanecido inmóvil. Pues dichos estudios casi no hacen referencia de la relevante Ley de 1946, apenas mencionan el proceso por el cual fue concebida durante la administración de Ávila Camacho, tampoco mencionan las críticas que suscitó o el proceso de aprobación en las cámaras. Es decir, se abstienen de analizar el origen del sistema electoral que, en términos generales, nos sigue rigiendo hasta hoy.

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

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.

Referencias

- 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, 9-23.
- Aziz Nassif, Alberto. (1989). *El Estado mexicano y la CTM*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) – Ediciones de la Casa Chata.
- Bizberg, Ilán. (2007). La sociedad civil en el nuevo régimen político, *Foro Internacional*, Vol. XLVII, octubre-diciembre, núm. 4, México, El Colegio de México A.C., 785-816.
- Castellanos Hernández, Eduardo. (1996). *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*. México: Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”.
- Córdova, Arnaldo. (2003). *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México: Ediciones Era.
- Elizondo Gasperín, María Macarita. (2005). *Temas selectos del derecho electoral*. Chihuahua: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.
- 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, 7-24.
- 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.
- González y González, Luis. (1981). *Historia de la Revolución Mexicana*. t. XV. *Los días del presidente Cárdenas*. México: El Colegio de México A.C.
- Loeza, 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. 251-358.
- 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.
- Patiño Camarena, Javier. (1996). *Derecho electoral mexicano*. México: Editorial Constitucionalista, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

Woldenberg, José. (2006). *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México: Cal y Arena.

_____, Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 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

Ley Electoral Federal de 1946