

Escripta

Revista de Historia

DE LA CENTRALIZACIÓN A LA TRANSICIÓN:
AUTORITARISMO, MOVILIZACIÓN SOCIAL
Y DEMOCRATIZACIÓN EN MEDIO SIGLO
DE REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO
(1946-1996)

FROM CENTRALIZATION TO TRANSITION:
AUTHORITARIANISM, SOCIAL MOBILIZATION AND
DEMOCRATIZATION IN HALF A CENTURY
OF ELECTORAL REFORMS IN MEXICO (1946-1996)

César Sánchez Maldonado
[ORCID.ORG:0000-0001-5536-2082](https://orcid.org/0000-0001-5536-2082)

Recepción: 6 de febrero de 2021

Aceptación: 3 de mayo de 2021

**DE LA CENTRALIZACIÓN A LA TRANSICIÓN:
AUTORITARISMO, MOVILIZACIÓN SOCIAL
Y DEMOCRATIZACIÓN EN MEDIO SIGLO DE REFORMAS
ELECTORALES EN MÉXICO (1946-1996)**

**FROM CENTRALIZATION TO TRANSITION: AUTHORITARIANISM,
SOCIAL MOBILIZATION AND DEMOCRATIZATION IN HALF
A CENTURY OF ELECTORAL REFORMS IN MEXICO (1946-1996)**

César Sánchez Maldonado¹

Resumen

En el presente artículo se lleva a cabo un recuento analítico del devenir del México contemporáneo, a la luz de las reformas electorales promulgadas durante la segunda mitad del siglo xx (las cuales fungen como fuentes pertinentes para aquilatar las transformaciones del Estado mexicano, desde el surgimiento y consolidación del régimen autoritario posrevolucionario —caracterizado por la hegemonía del partido oficial— hasta su agotamiento y la posterior transición democrática). Como hipótesis, se sostiene que en dicha transición incidieron decisivamente tanto los movimientos sociales del periodo como el declive del modelo de desarrollo de las décadas centrales de la centuria pasada y la instauración del neoliberalismo y sus efectos socioeconómicos.

Palabras clave: Democracia, reformas electorales, Estado mexicano posrevolucionario, movimientos sociales, transición democrática mexicana

Abstract

In this article, an analytical account of the historical development of contemporary Mexico is carried out considering the electoral reforms enacted during

¹ Escuela Normal Superior de México / Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Correo electrónico: caesarsanchezmaldonado@gmail.com. orcid.org/0000-0001-5536-2082.

the second half of the 20th century (which serve as pertinent sources to assess the transformations of the Mexican State, from the emergence and consolidation of the post-revolutionary authoritarian regime —characterized by the hegemony of the official party— to its exhaustion and the subsequent democratic transition). As a hypothesis, it is argued that both the social movements of the period and the decline of the development model of the central decades of the past century and the establishment of neoliberalism and its socioeconomic effects had a decisive influence on this transition.

Keywords: Democracy, electoral reforms, post-revolutionary Mexican State, social movements, Mexican democratic transition

Introducción

Las reformas electorales del periodo 1946-1996 resultan pertinentes para analizar la consolidación del Estado autoritario posrevolucionario, la crisis de su hegemonía y la transición democrática de finales del siglo xx. En el presente artículo, se lleva a cabo un recuento analítico de estas, a la luz de su contexto histórico, mientras funcionan como fuentes adecuadas para aquilatar las transformaciones del Estado mexicano, desde el surgimiento y consolidación del régimen autoritario posrevolucionario —caracterizado por la hegemonía del partido oficial—, hasta su agotamiento y la posterior transición a la democracia. Como hipótesis, se sostiene que en dicho tránsito incidieron decisivamente los movimientos sociales del periodo, el declive del modelo de desarrollo de las décadas centrales de la centuria pasada y la instauración del neoliberalismo y sus efectos socioeconómicos.

La conformación del Estado posrevolucionario y la centralización de los comicios. Autoritarismo, desarrollo y las reformas electorales de 1946 y 1951

El Estado autoritario y el partido hegemónico característicos de gran parte del siglo xx mexicano fueron producto de un proceso de centralización política

desarrollado entre el ascenso de Álvaro Obregón a la presidencia y el final del sexenio cardenista (1920-1940). Concluida la etapa armada de la Revolución, existían múltiples grupos de poder locales encabezados por los caudillos existentes a lo largo del territorio nacional, respaldados por ejércitos, legislación, partidos políticos y organizaciones sociales propios, y limitados sólo por la autoridad y prestigio de Obregón, líder indiscutible de la facción revolucionaria vencedora (Hernández Rodríguez, 2016; Medina, 2010). Sin embargo, en 1928, tras el asesinato del sonoreense, el frágil equilibrio sustentado en su figura corría el riesgo de devenir en inestabilidad e incertidumbre sobre el rumbo del país. Frente a esta precaria situación, con la tutela de Plutarco Elías Calles —Presidente de la República entre 1924 y 1928, sucesor de Obregón como principal caudillo—, se creó en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (pnr), institución política pensada para unificar a los distintos líderes posrevolucionarios, así como a sus organizaciones sociales y partidistas (Hernández Rodríguez, 2016; Medina, 2010).

El pnr fue uno de los elementos del entramado legal e institucional implementado por la élite posrevolucionaria para estabilizar, centralizar y modernizar al país tras la guerra civil. De tal suerte, durante las décadas de 1920 y 1930, se configuraron las bases de un Estado interventor en materia económica, y árbitro de los conflictos entre los distintos sectores sociales mediante la promulgación de leyes y el establecimiento de instituciones orientadas a tal fin. Como ejemplos, pueden citarse la creación del impuesto sobre la renta (1924), el Banco de México (1925), los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola (1926) y Crédito Ejidal (1935), así como Nacional Financiera (1934); la federalización de importantes rubros tributarios (petróleo, minería, electricidad) y la expedición de leyes como la General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1924) y Federal del Trabajo (1929) (Hernández Rodríguez, 2016; Aboites y Loyo, 2010).

En el plano político, durante el periodo conocido como el Maximato (1928-1934), Calles, erigido en “Jefe Máximo de la Revolución”, ejerció un importante ascendiente sobre tres presidentes: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, y gozó de considerable influencia al interior del pnr, por lo que se le consideraba el conductor real del país y del partido (Hernández Rodríguez, 2016; Medina, 2010). La injerencia callista fue

contrarrestada por el presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), quien desde su postulación como candidato oficial forjó alianzas con organizaciones obreras y campesinas, comprometiéndose a atender sus demandas en el Plan Sexenal de 1933. Con ese apoyo, Cárdenas impuso su autoridad sobre el callismo, desplazando a los adictos del Jefe Máximo en el Congreso, las gubernaturas y el pnr, lo que concluyó con el exilio de Calles en 1936. Así, se consumó la subordinación del Poder Legislativo y los gobernadores al Ejecutivo (Hernández Rodríguez, 2016; Medina, 2010).

El programa nacionalista y progresista de Cárdenas —que incluyó la realización del mayor reparto agrario de la posrevolución, la nacionalización de los ferrocarriles, la expropiación petrolera y la implantación de una educación “socialista”— le permitió ampliar sus bases sociales al amparo de grandes centrales obrero-campesinas, como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) (1936) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) (1938), cuyos miembros se adhirieron al partido oficial, renombrado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 (Hernández Rodríguez, 2016).

Con la incorporación de las más importantes organizaciones sociales, el prm se volvió un partido de masas (Hernández Rodríguez, 2016), estructurado en cuatro grandes sectores: el obrero (encarnado en la CTM), el campesino (representado por la CNC), el militar y el popular (compuesto por la burocracia federal). Asimismo, tras la salida de Calles, el partido se convirtió en instrumento del gobierno, mientras que su división en sectores consagró su naturaleza corporativa al asimilar a los principales grupos de interés (Hernández Rodríguez, 2016; Medina, 2010).

Estas acciones derivaron en la conformación de un orden presidencialista, donde el titular del Poder Ejecutivo, gran conductor y árbitro de la vida pública nacional, tenía subordinados en sus directrices al Congreso, los poderes estatales y el partido oficial, lo que ampliaba las atribuciones que le habían sido conferidas en la Constitución de 1917 y le otorgaba facultades metaconstitucionales como la designación de su sucesor y el liderazgo irrestricto sobre el PRM (Carpizo, 2004).

A partir del sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el Estado posrevolucionario supeditó las demandas de obreros y campesinos al crecimiento económico; por lo que el desarrollo social se basó en la distribución de

los beneficios de la industrialización emprendida en los años cuarenta (Hernández Rodríguez, 2016). Por su parte, el partido oficial añadió a su carácter de órgano ideológico la conformación de una poderosa maquinaria electoral (Hernández Rodríguez, 2016). Algunos de los cambios operados entonces en el partido —amén de la adopción de su nombre definitivo: Partido Revolucionario Institucional, PRI, en 1946— fueron la supresión del sector militar, la supeditación de los sectores obrero y campesino a cambio de candidaturas para sus dirigentes, las centrales fueron excluidas de la toma de decisiones en el PRI, mientras que el Estado sometió al sindicalismo e impuso dirigentes adictos, a la vez que reprimía la disidencia, así como la creación de un contrapeso a estos en el sector popular (integrado en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, surgida en 1943) (Hernández Rodríguez, 2016).

En el plano comicial, el cariz centralizador del régimen posrevolucionario salió a relucir con la Ley Federal Electoral de 1946, que sancionó la federalización de las elecciones, ámbito que correspondía originalmente a la esfera local, cuya organización recayó en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), presidida por el Secretario de Gobernación e integrada en su mayoría por representantes del partido oficial, abrumadoramente mayoritario en ambas cámaras del Congreso en donde, por añadidura, los legisladores calificaban la validez de su propia elección. Cinco años después, una nueva Ley Federal Electoral confirmó la centralización de las elecciones, a cargo ahora de la Comisión Federal Electoral (CFE), institución en la que el Estado y su partido contaban con una amplia mayoría (Medina, 2010; Loeza, 2010).

Dado el control de las elecciones, la legitimidad del régimen se basó más en su desempeño económico y social que en los comicios, reducidos a mero ritual periódico para preservar la fachada democrática del sistema político, y a los que la oposición, fundamentalmente el Partido Acción Nacional, fundado en 1939, continuamente consideró fraudulentos (Hernández Rodríguez, 2016). De tal manera, desde las coyunturas de la Gran Depresión (1929) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el gobierno promovió la industria nacional mediante la aplicación de aranceles proteccionistas a las importa-

ciones,² la modernización de los sectores productivos, la consolidación del mercado interno³ (Loaeza, 2010) y la destinación del gasto público a infraestructura y políticas de seguridad social para los trabajadores⁴, lo que instauraría el Estado benefactor en México. Eran los años de la industrialización por sustitución de importaciones.

Los frutos de esta política se tradujeron, entre 1940 y 1970, en un notable crecimiento económico, demográfico y urbano, aunado a la mejora de las condiciones de vida de los mexicanos. En ese periodo, la economía nacional creció a una tasa anual promedio superior al 6%, lo que se consideró un auténtico “milagro mexicano”, al tiempo que, entre 1958 y 1970, se controlaron los precios y se mantuvo un tipo de cambio estable y una baja inflación (inferior al 3% anual). Estas últimas medidas eran parte de la estrategia conocida como el “desarrollo estabilizador” (Pozas, 2018). Por su parte, la población casi se duplicó entre 1950 y 1970 (Pozas, 2018), igual que el número de ciudades (Rodríguez y González, 2010) y, desde 1960, la proporción de habitantes del entorno urbano superó a la del medio rural (Pozas, 2018). A su vez, la migración, tanto al interior como hacia Estados Unidos, se incrementó y se desarrolló una clase media urbana que, junto a las clases populares, contribuyó al incremento de la demanda y el consumo (Pozas, 2018).

Cuestionamiento y apertura controlada del régimen: movimientos sociales y reformas electorales en las décadas centrales del siglo xx (1958-1977)

No obstante, los logros conseguidos por el Estado posrevolucionario en materia de desarrollo económico y social, a la persistencia de la desigualdad

² Sin embargo, no se superó la dependencia de bienes de capital extranjeros —maquinaria, tecnología, etcétera—, exentos de aranceles, lo que tuvo serias repercusiones en el futuro (Loaeza, 2010).

³ No obstante, el Estado guardó un equilibrio entre las entidades de propiedad pública y privada; nacionalizó sectores estratégicos como los ferrocarriles (1937), el petróleo (1938) y la industria eléctrica (1960), y dejó un amplio margen a la iniciativa particular.

⁴ De esto dieron cuenta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y el Instituto de Servicios y Seguridad Social a los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

se sumó la cerrazón política de un régimen autoritario que, junto a las atribuciones ganadas durante la posrevolución, supeditó a obreros, campesinos, burócratas y clases populares en el seno del aparato corporativo de su partido (acaparador de los cargos de elección), reprimiendo a los inconformes. A su vez, el encumbramiento del PRI acarrió el anquilosamiento de sus estructuras y su nula capacidad de adaptación a una sociedad mexicana cambiante, cuya clase media no disponía de un nicho en el prisma ni se sentía representada por él. Tales factores condujeron al estallido de importantes movimientos sociales en las décadas centrales del siglo pasado (Hernández Rodríguez, 2016; Loaeza, 2010).

Protagonizadas por actores diversos (obreros, campesinos, profesionistas, estudiantes), las movilizaciones de la segunda mitad del siglo XX tuvieron como denominadores comunes la “lucha por el ejercicio efectivo de las libertades democráticas”, fuera en el ámbito sindical, la organización comunitaria o la política partidista, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría; denunciaban la marginación (traducida en pobreza, desigualdad, violencia, despojo) de la que sus participantes se consideraban víctimas (Hernández Rodríguez, 2016). De tal suerte, la pugna por reivindicaciones socioeconómicas, cívicas y culturales impulsó a su vez la lucha por la democratización del régimen (Hernández Vaca, 2004).

En ese contexto se desarrollaron las movilizaciones de maestros (1956-1960) y ferrocarrileros (1958-1959), erigidas como ejemplos de la lucha contra la supeditación de los trabajadores al aparato corporativo del Estado y, por extensión, contra el autoritarismo del régimen. Ambos movimientos fueron muestra de la pérdida de representatividad del partido oficial (Hernández Rodríguez, 2016), puesto que supusieron la emergencia de importantes sectores críticos del corporativismo priísta —al que no consideraban afín a sus intereses—, reacios a seguir sometidos por él, y que constituían un riesgo sobre la solidez de uno de los principales sostenes de la hegemonía del PRI.

Ante la inoperancia de los partidos y las elecciones como mecanismos para dirimir el conflicto social, el régimen se propuso canalizar la inconformidad y, en 1963, implementó una reforma electoral que amplió espacios políticos a la oposición, en un sistema de partidos controlado, sin arriesgar la hegemonía priísta, orientando las aspiraciones democráticas negadas en los

hechos hacia los formalismos electorales. Así, la reforma de 1963 estipuló la asignación de “diputados de partido”, una suerte de representación proporcional, a los institutos políticos que obtuviesen un mínimo de 2.5% de la votación federal, otorgando cinco diputados al alcanzar dicho porcentaje, y añadiendo un diputado por cada medio punto porcentual de votación hasta un límite de 20 diputados (Loaeza, 2010). Con ello, se impedía la conformación de bancadas opositoras significativas en la cámara baja, mientras que el Senado, ajeno a la reforma, permaneció enteramente en manos del PRI.

La nueva disposición resultó insuficiente para contener el descontento social, pues aquella década y la siguiente fueron prolíficas en movilizaciones contra el régimen priísta, e incluso tuvieron lugar importantes movimientos armados, tanto en el medio rural como en el urbano. El trasfondo de estos conflictos era múltiple y complejo, pues en su estallido confluyeron las demandas de una clase media urbana ajena al aparato corporativo priísta (sin representación y demandante de reivindicaciones propias), el rezago paulatino del campo, la demanda de tierras y el despojo de los recursos naturales de las comunidades agrarias, agudizados por las estructuras de dominación y explotación sostenidas por los grupos de poder regionales, entre otras manifestaciones de inconformidad, desoídas y reprimidas por el Estado autoritario (Loaeza, 2010; Hernández Rodríguez, 2016).

Los paradigmas de aquella época de contradicciones, descontento y represión son de sobra conocidos: el movimiento médico de 1964-1965, el asalto al Cuartel Madera de 1965, las guerrillas de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en tierras guerrerenses, el movimiento estudiantil de 1968, el *Halconazo* de 1971 y la Liga Comunista 23 de Septiembre, entre muchos otros, fueron paradigmas de la insuficiencia de los cauces legales e institucionales para atender las exigencias de sectores sociales dispuestos a optar por vías radicales.

Frente al malestar social, las respuestas del Estado resultaron perjudiciales e ineficientes: Contra los grupos armados, a partir del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se implementó la *Guerra sucia*, estrategia contrainsurgente que implicó detenciones ilegales, cárceles clandestinas, torturas, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Ante los movimientos sociales, junto a las medidas represivas del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), durante el sexenio echeverrista se asumió un discurso populista insis-

tente en la justicia social, no necesariamente respaldado en los hechos, y se promulgó una nueva Ley Federal Electoral en 1973, cuerpo de una reforma comicial que redujo el porcentaje de votación necesario (de 2.5 % a 1.5 %) para que los institutos políticos participaran en la asignación de diputados de partido (Hernández Rodríguez, 2016; Rodríguez y González, 2010).

Por lo demás, la preeminencia del Ejecutivo y el PRI en la Comisión Federal Electoral⁵ y el principio de autocalificación legislativa⁶ permanecieron inalterados, e incluso se ampliaron los requisitos para la conformación de partidos, lo que en parte explica que, durante la vigencia de dicha ley, no surgieran nuevos institutos políticos —por lo que el sistema de partidos se limitaría a cuatro opciones: PRI, PAN, PPS y PARM, con los dos últimos como satélites del priísmo, mientras que Acción Nacional era incapaz de impulsar la alternancia por sí mismo.

Junto al desarrollo de movimientos sociales y la presencia de guerrillas a lo largo del país, la llegada a la presidencia de José López Portillo en 1976, electo como candidato único, puesto que el PPS y el PARM se adhirieron a su postulación, mientras que Acción Nacional no presentó abanderado debido a disputas internas, puso otra vez de manifiesto la insuficiencia de la vía partidista-electoral para afrontar las dificultades del país (Woldenberg, 2012). Por ello, durante los primeros meses de su gobierno, López Portillo se dio a la tarea de emprender una nueva reforma comicial, la cual vio la luz en 1977.

Consistente en modificaciones constitucionales y la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (lfope), la reforma de 1977 contuvo disposiciones trascendentes, como la ampliación de la Cámara de Diputados a 400 escaños —300 de mayoría y 100 de representación proporcional, asignados con base en la votación emitida en circunscripciones plurinominales establecidas a tal efecto; con ello, se aseguró que un cuarto de la cámara fuera ocupado por la oposición— y el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, convirtiéndolas, por

⁵ Presidida por el Secretario de Gobernación, la CFE se integraba por dos comisionados del Poder Legislativo (un diputado y un senador electos por mayoría en sus respectivas cámaras), así como un representante de cada partido político. Con ello, el Ejecutivo y el PRI tenían mayoría en ella.

⁶ Consistente en la calificación de la validez de las elecciones de diputados y senadores por los mismos legisladores federales, mientras que la elección presidencial era calificada por la Cámara de Diputados, erigida a tal efecto en Colegio Electoral.

primera vez, en acreedoras a prerrogativas como el acceso permanente a medios de comunicación y financiamiento público durante las campañas, en un intento por paliar las condiciones de inequidad en la competencia, favorables al pri (Woldenberg, 2012).

Por añadidura, la flexibilización de las condiciones para la formación de partidos políticos cuyo registro podía ser definitivo o condicionado, permitió la incorporación de nuevas organizaciones partidistas a la contienda electoral. Así, fuerzas de izquierda —algunas de ellas participantes en las movilizaciones sociales críticas del autoritarismo del régimen— como el Partido Comunista Mexicano, largo tiempo en la clandestinidad, y el Partido Socialista de los Trabajadores, amén del Partido Demócrata Mexicano, de raíces sinarquistas, participaron en las elecciones de 1979.

No obstante, la persistencia de factores como la preeminencia del Ejecutivo y el priísmo sobre la cfe, la calificación de los comicios por los Colegios Electorales de diputados y senadores, donde seguía habiendo una holgada mayoría priísta, y la ventaja que otorgaban al PRI su aparato corporativo y el apoyo oficial, aseguraban la hegemonía del tricolor. Si se considera además que el Senado permaneció ajeno a las nuevas disposiciones reformistas — por lo que siguió en manos del pri sin ninguna alteración— y que el priísmo no perdió nunca la mayoría calificada en San Lázaro en aquellos años, así como el hecho de que la preeminencia del partido hegemónico en la elección presidencial se mantuvo durante la vigencia del ordenamiento comicial de 1977 sin cambios significativos, difícilmente puede considerarse que la legislación electoral expedida a principios del sexenio lopezportillista fuera la normatividad que inauguró la transición democrática mexicana, tal como lo hacen algunos autores (Woldenberg, 2012; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2011).

La crisis de la hegemonía comicial del priísmo en el México neoliberal: la reforma electoral de 1986-1987 y la *caída del sistema* en 1988

Además de la emergencia de movimientos sociales y grupos armados, la década de 1970 fue escenario del agotamiento del modelo de desarrollo de las

cuatro décadas previas, gestado tanto en sus limitaciones estructurales como en la conducción económica de las administraciones de Echeverría y López Portillo, responsables del mantenimiento del crecimiento a costa de un gasto deficitario, el sobreendeudamiento externo y, en el caso de este último, de la fallida apuesta por la “petrolización” de la economía tras el descubrimiento de importantes yacimientos al principio de su sexenio.

Así, la conjugación del descenso de los precios del crudo, el aumento de las tasas de interés y la acumulación de vencimientos de deuda en 1981, derivó en una profunda crisis económica reflejada en una aguda inflación, devaluaciones y fuga de capitales, agravada por las erráticas medidas del gobierno para afrontarla. Entre ellas destacó la nacionalización bancaria de 1982 (Rodríguez y González, 2010).

Tal fue la pesada herencia que recibió Miguel de la Madrid Hurtado, secretario de Programación y Presupuesto de López Portillo, electo presidente en 1982.⁷ Al considerar obsoleto el modelo de desarrollo posrevolucionario, el nuevo gobierno implementó una política económica neoliberal, centrada en la estabilización de las finanzas públicas y el valor de la moneda, para lo que dio marcha al repliegue de la injerencia estatal en la economía, patente en la privatización de más de la mitad de las empresas públicas, y se abandonó el proteccionismo para dar pie a la apertura al mercado externo —fundamentalmente estadounidense— lo que liberalizó el comercio (Márquez y Meyer, 2010).

Los efectos de la implementación del neoliberalismo se sintieron con el hundimiento de sectores productivos que, tras largo tiempo protegidos, fueron incapaces de competir, así como con el deterioro de los niveles de vida de la población —la pobreza aumentó y la desigualdad se agudizó. Además, el notable crecimiento previo del producto interno se vio retraído a un paupérrimo promedio de 0.1 % en el sexenio de Miguel de la Madrid (Rodríguez y González, 2010).

A los efectos sociales y económicos del modelo neoliberal pronto se sumó el desarrollo de importantes fuerzas opositoras de viejo y nuevo cuño. En el

⁷ Ganador con 71 % de los votos, el margen de la victoria de De la Madrid anunciaba ya el retroceso de la votación priísta, pues sus predecesores (con excepción de López Portillo, que contendió en solitario) habían ganado con más de 85 % de los sufragios.

primer caso fue relevante el viraje experimentado en Acción Nacional, partido revitalizado por la irrupción de empresarios procedentes del norte del país (los denominados “neopanistas”), y de cuya mano el blanquiazul adoptó una postura más agresiva y competitiva de cara a los comicios, con la intención de transformarse de fuerza política casi testimonial a un serio contendiente con aspiraciones reales de conquistar el poder, primero a escala local y, después, a nivel nacional. (Márquez y Meyer, 2010).

De igual manera fue trascendente la escisión acaecida al interior del PRI, donde un grupo de militantes críticos de la orientación neoliberal del gobierno de De la Madrid, encabezado por figuras como Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del expresidente Lázaro Cárdenas y gobernador saliente de Michoacán, y Porfirio Muñoz Ledo, ideólogo con una trayectoria sobresaliente en el funcionariado y en el partido, se dio a conocer en 1986 (Xelhuantzi, 1988a). A partir de entonces, los integrantes de la llamada Corriente Democrática priísta buscaron reorientar al Estado y al partido con un programa basado en la salvaguarda de la soberanía nacional y en la procuración del bienestar social, acompañado de la democratización del sistema político. Sin embargo, tras varios desencuentros con la cúpula del priísmo y el fracaso por conseguir la postulación de Cárdenas como candidato presidencial —nominación que finalmente obtuvo Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto y fiel representante de la tecnocracia neoliberal en el poder— se dio la ruptura entre la Corriente Democrática y el PRI, por lo que varios fueron expulsados o renunciaron entre 1987 y 1988, incluyendo a Cárdenas. (Hernández Rodríguez, 2016; Xelhuantzi, 1988a).

En ese marco, con focos opositores de peso tanto dentro y fuera como a la izquierda y a la derecha del PRI, tuvo lugar una nueva reforma electoral a finales de 1986 y a principios de 1987, consistente en modificaciones constitucionales y la expedición de un Código Federal Electoral. Dentro de las principales disposiciones de los nuevos ordenamientos sobresalieron la ampliación de la Cámara de Diputados a 500 miembros —300 de mayoría y 200 de representación proporcional— asignados en función de la votación en cinco circunscripciones plurinominales, la renovación del Senado por mitad cada tres años, la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual, si bien podía ver modificadas sus decisiones por los Colegios Electorales,

constituyó un importante precedente para la judicialización de los conflictos electorales, y dos medidas claramente pensadas para preservar a toda costa la hegemonía priísta en riesgo (Woldenberg, 2012).

La primera, eufemísticamente denominada “cláusula de gobernabilidad”, estableció que el partido que alcanzara 51% o más de la votación para diputados federales, recibiría los plurinominales necesarios para equiparar su porcentaje de votos y curules, sin superar 350 diputaciones. En caso de que ninguna fuerza alcanzara la mayoría absoluta del sufragio, la primera minoría tendría el derecho a recibir tantos plurinominales como fuera preciso para tener una bancada de 251 escaños. Con ello, el PRI tuvo abierto el acceso al reparto de diputados de representación proporcional, tradicionalmente reservado a los partidos minoritarios para mantener a toda costa su preeminencia en San Lázaro (Woldenberg, 2012).

La segunda medida tenía que ver con la conformación de la Comisión Federal Electoral. Igualmente presidida por el Secretario de Gobernación y con dos comisionados del Poder Legislativo —un diputado y un senador— la proporción de representantes partidistas en la CFE fue sustancialmente modificada, asignándose un representante por partido por cada 3% de la votación obtenida para la cámara baja hasta un límite de 16, lo que otorgó al PRI la mayoría en la Comisión, contando con 16 de 31 miembros, no tenía necesidad de recurrir al presidente, los comisionados del Legislativo y los representantes de sus partidos satélites (Woldenberg, 2012).

Esta última disposición volvió prescindibles al pps y al parm en el esquema hegemónico priísta, y amenazaron su supervivencia. Ambos institutos, junto al Partido Mexicano Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y múltiples organizaciones sociales y políticas, decidieron conformar el Frente Democrático Nacional (FDN) en enero de 1988, gran coalición de izquierda aglutinada en torno a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas (Xelhuantzi, 1988b). Esta, aunada a la postulación de Manuel Clouthier, empresario sinaloense, representante del neopanismo más beligerante, como candidato del pan, constituyó un formidable desafío al pri de cara a los comicios de aquel año.

Aún con un entramado legal e institucional diseñado a su favor, pues las medidas anteriormente reseñadas reflejaban con claridad la preocupación del

príismo por preservar su preeminencia frente a una oposición progresivamente fortalecida, la jornada electoral del 6 de julio de 1988 reveló el agotamiento de la hegemonía priísta en la arena comicial. Efectuadas en un ambiente accidentado, las elecciones de 1988 pasaron a la historia debido al marcado retraso con el que se realizó y difundió el cómputo de los resultados, lo que dio lugar, tanto a la expresión con que dicho episodio fue conocido la: *caída del sistema*, como a la sospecha de que la votación probablemente había sido desfavorable para Salinas de Gortari, y que desde el gobierno se había orquestado una monumental operación de manipulación de los resultados para que se impusiera el candidato oficial (Molinar y Weldon, 2014).

Los datos oficiales reflejaron el sensible retroceso electoral del PRI: en la elección presidencial Salinas triunfó apenas con 50.36% de los votos, mientras que a Cárdenas se le reconoció casi 31%, y Clouthier obtuvo poco más de 17%; lo que constituiría un inusitado avance opositor. En la renovación de la Cámara de Diputados, con 51.10% de los sufragios, el príismo a duras penas se hizo con los diputados necesarios para contar con una bancada mayoritaria (260 curules) de cara a la calificación de la elección de Salinas en el Colegio Electoral (Márquez y Meyer, 2010; Campuzano, 2002).

El panorama resultante de la jornada comicial de 1988 era ciertamente inédito: el cuestionamiento que, por otras vías, desde hacía décadas había hecho la sociedad mexicana del régimen priísta se reflejó con una inusitada fuerza en las urnas, y el otrora incuestionable predominio del viejo partido autoritario retrocedió sensiblemente, tanto en la elección presidencial como en la renovación de la Cámara de Diputados, obteniendo apenas lo necesario para lograr la mayoría absoluta en ambas esferas, cuando su preeminencia anterior se había dado por márgenes mucho más holgados. Sin duda, los mexicanos de aquel tiempo se encontraban frente a una coyuntura política decisiva.

La transición democrática mexicana y sus reformas electorales sustentantes. Desarrollo y claroscuros (1990-2000)

El presidente Salinas de Gortari, con una débil legitimidad de origen y sin mayoría calificada en la cámara baja, necesitaba de cierto apoyo opositor

para llevar adelante la agenda neoliberal en el plano constitucional. Dada la confrontación constante con el neocardenismo —fundador del Partido de la Revolución Democrática en 1989, principal referente de la izquierda institucional durante las próximas décadas— y las afinidades programáticas con el panismo en materia económica, resultó comprensible el acercamiento entre las cúpulas priísta y panista en el sexenio salinista (Labastida y López, 2004). De ese modo, Salinas obtuvo el apoyo legislativo necesario para su programa, así como una legitimidad alternativa, derivada del ejercicio del poder a cambio de la apertura del sistema político, lo que implicó nuevas reformas electorales y la conformación de un nuevo entramado institucional comicial.

En ese tenor, fueron decretadas en 1990 nuevas reformas constitucionales y se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), lo que sustituyó el marco legal y las instituciones electorales previos, desprestigiados tras los comicios de 1988. Dentro de las innovaciones destacó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo encargado de organizar las elecciones, y cuyo Consejo General, presidido por el titular de Gobernación, se conformaba por seis consejeros magistrados (propuestos por el Ejecutivo y elegidos por la cámara baja) y representantes de los partidos (Woldenberg, 2012).

Asimismo, fue creado un Tribunal Federal Electoral (Trife), indicativo de que la judicialización de los conflictos electorales era ya una realidad permanente, pese a que la última palabra sobre la calificación comicial siguió en manos de los Colegios Electorales (Woldenberg, 2012). Al mismo tiempo se ampliaron las prerrogativas de los institutos políticos —acceso a medios y financiamiento público— y se facilitaron las condiciones para su registro (Woldenberg, 2012). Empero, la denominada “cláusula de gobernabilidad” además de mantenerse, se modificó de modo favorable para el PRI, estipulándose que, al alcanzar 35% de la votación, el partido mayoritario recibiría los plurinominales necesarios para alcanzar 251 curules en San Lázaro, además de dos curules más por cada punto porcentual de la votación hasta el límite de 60% (Woldenberg, 2012).

Sobre esa base, Salinas obtuvo el apoyo legislativo necesario para llevar adelante su agenda, centrada en la renegociación de la deuda externa, la prosecución de las privatizaciones, la concertación de un tratado de libre comer-

cio con Estados Unidos y Canadá (aprobado en 1993 y en vigor a partir de 1994) y la implementación de una nueva política social, materializada en el Programa Nacional de Solidaridad, que inauguró una nueva tendencia al concentrarse en la población en pobreza extrema, con el objetivo de mitigar los efectos sociales del modelo neoliberal (Medina, 2010). Incluso, el presidente pudo hacer alarde del éxito de su política tras las elecciones intermedias de 1991, en las que el PRI tuvo una importante recuperación, haciéndose con 320 diputaciones y ascendiendo a 61 senadurías de 64.

Mientras el PRI interpretó los resultados comiciales como corolario de un proyecto exitoso, la oposición los señaló como prueba de la parcialidad de las nuevas instituciones electorales hacia el tricolor, por lo que éste, aún sin mayoría calificada en la cámara baja y frente a la eventualidad de un acercamiento entre el PAN y el PRD, hubo de avenirse a nuevas negociaciones con Acción Nacional para profundizar en la ruta de la reforma electoral.

Así se promulgaron modificaciones a la Carta Magna y el Cofipe en 1993, en las que destaca la sustitución de la cláusula de gobernabilidad por un tope de 315 curules al partido mayoritario en la Cámara de Diputados, la ampliación del Senado a 128 miembros —electos a razón de cuatro senadores por entidad, tres por mayoría y uno asignado a la primera minoría, con lo que al menos una cuarta parte de la cámara alta se abrió a la oposición— la desaparición de los Colegios Electorales legislativos —con lo que la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores corrió a cargo del IFE, mientras la elección presidencial siguió reservada para el Colegio Electoral de la cámara baja— nuevas regulaciones sobre gastos de campaña y financiamiento privado a los partidos, así como el establecimiento de un nuevo sistema de información para conocer con prontitud las tendencias de los resultados electorales (el Programa de Resultados Electorales Preliminares —PREP—, puesto en práctica en los comicios de 1994) (Woldenberg, 2012).

Todo parecía indicar que aquel sería el ordenamiento electoral definitivo con el que concluiría el sexenio salinista. Sin embargo, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas el 1° de enero de 1994, reflejo de las demandas de los pueblos indígenas del rezagado sureste y severo desmentido a las bondades de la modernización salinista, vino a modificar la situación. Dado al riesgo que la insurrección neozapatista representó para

la estabilidad política nacional, resulta comprensible que significara también la coyuntura para el acercamiento entre la clase política mexicana, tendiente a la profundización de las modificaciones en la legislación comicial y con ello preservar el orden en el país y fortalecer su sistema democrático. Fruto de las negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas (incluido el PRD), nuevas reformas electorales vieron la luz en abril y mayo de ese año tan accidentado (Woldenberg, 2012).

De tal suerte, se adicionaron al marco legal previo disposiciones como el retiro de la facultad del Ejecutivo para proponer a los ahora consejeros ciudadanos del IFE, atribución que en lo sucesivo corrió a cargo de los grupos parlamentarios de la cámara baja, la limitación del peso de los representantes partidistas en las decisiones del Consejo General del instituto electoral —pues desde entonces los primeros sólo tendrían voz sin voto en el segundo— y el retorno gradual a la renovación sexenal de la totalidad del Senado, lo que debía consumarse para los comicios del año 2000. Por último, se reformó el Código Penal para incluir en él un apartado específico para delitos electorales, y para perseguirlos se creó una fiscalía especializada (Woldenberg, 2012).

Los comicios de 1994 constituyeron la muestra del giro que, con las nuevas reformas, se operaba en el sistema de partidos. Si bien conservó la presidencia, el PRI, con Ernesto Zedillo como abanderado⁸, triunfó en la elección más importante, ya no como mayoría, sino que hubo de conformarse con ser la primera minoría (con 48.69% del sufragio), mientras que el PAN avanzó de modo importante, haciéndose con un cuarto de los votos y el PRD, con Cárdenas como candidato, entró en una fase de estancamiento de la que no saldría hasta 2006.

En las cámaras los cambios eran igualmente perceptibles, pues la nueva integración del Senado hizo del otrora casi exclusivo coto priísta un espacio en el que Acción Nacional hizo sentir su presencia con una quinta parte de las curules y el PRD, aunque con una bancada muy modesta, sentaba sus reales por cuenta propia. A su vez, en San Lázaro, el tricolor retrocedió a 301 escaños y el blanquiazul alcanzó su techo histórico de diputaciones (119, equi-

⁸ Postulado en sustitución de Luis Donaldo Colosio, candidato asesinado en marzo de 1994 durante un mitin de campaña en Lomas Taurinas, suburbio de la ciudad de Tijuana.

valentes a 23.8% del total), mientras que el partido del sol azteca casi duplicó el número de legisladores de 1991, ascendiendo de 41 a 70 asientos.

Aunque llegó al poder con mayor legitimidad que su predecesor, el presidente Zedillo señaló desde un principio su intención de proseguir la democratización del país mediante la expedición de una reforma electoral “definitiva”. En parte acicateado por la crisis financiera derivada del “error de diciembre”, riesgo potencial a la estabilidad del país (Medina, 2010), factor conjugado con la inercia reformista previa, la presión opositora por proseguir la expedición de nuevas reglas comiciales y el propio peso de la realidad política del momento, cuya nota distintiva era el retroceso del PRI, el régimen se dio a la tarea —no sin tensiones y estancamientos— de impulsar las negociaciones entre las fuerzas políticas en pos de la reforma comicial, empeño desarrollado a lo largo de 1995 y gran parte del año siguiente (Woldenberg, 2012). Entre agosto y noviembre de 1996, con un mayor consenso entre las partes que en reformas anteriores, mismo que al final se rompió al abordar las cuestiones de detalle), se expidió el marco legal que acompañó a los momentos cumbre de la transición democrática de finales de siglo (Woldenberg, 2012).

La reforma electoral de 1996 supuso la culminación legal de la transición democrática mexicana. Consistente en nuevos cambios a la Constitución, el Cofipe y diversas leyes, figuraron en sus disposiciones la limitación a 300 diputados de la bancada mayoritaria en San Lázaro donde, a modo de compromiso entre los partidarios de la existencia de una cláusula de gobernabilidad, y los de la representatividad estricta, se estableció que el porcentaje de curules de los partidos no podría superar en más de 8% su porcentaje de votación. Además, la reconfiguración del procedimiento de elección de los senadores —de las 128 senadurías, 64 serían de mayoría, 32 se asignarían a la primera minoría y las 32 restantes se distribuirían por el principio de representación proporcional—, así como la mayor reglamentación del financiamiento (público y privado) y gastos de campaña de los institutos políticos, la desaparición del Colegio Electoral encargado de validar la elección presidencial, la ampliación de 6 a 9 consejeros electorales en el IFE, la expedición de una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la creación de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, lo que consolidó

la apertura política de la capital, que a partir de 1997 contó con un gobierno propio (Woldenberg, 2012).

Sin embargo, el cambio fundamental de entre los decretados en 1996 fue la consecución de la autonomía plena de los órganos electorales. Así, el Secretario de Gobernación dejó de presidir el Consejo General del IFE, cargo que fue ocupado por el consejero electo por la cámara baja, mientras que el tribunal electoral fue adscrito al Poder Judicial y los magistrados del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) designados por propuestas formuladas desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, votadas en la cámara alta (Woldenberg, 2012). En los dos casos, se suprimió la injerencia del Ejecutivo en su integración y funcionamiento.

Aunque en pocos años se tornaría un asunto problemático, como ocurrió en la renovación del Consejo General del IFE en 2003, la nueva integración del instituto y el tribunal electorales, amén del conjunto de modificaciones efectuadas entre 1990 y 1996, fueron factores fundamentales en el proceso de transición democrática que, en el ocaso del siglo XX, rindió sus mayores frutos y alentó esperanzas sobre la democratización de México.

De tal manera, en las elecciones de 1997, el largo tiempo hegemónico PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados, pero permaneció como primera minoría, al tiempo que el PAN y el PRD experimentaron un sustancial avance —mucho mayor en el caso del segundo, que llegó incluso a posicionarse como segunda fuerza—, al superar, entre ambos, el número de escaños priístas en San Lázaro. En el Senado, la pérdida de la mayoría calificada priísta, con 77 senadurías, el tricolor descendió a 60% de los asientos en la cámara alta, tuvo su contraparte en los progresos del panismo y el perredismo (la bancada blanquiazul ascendió a una cuarta parte de los escaños, mientras que el partido del sol azteca, aunque siguió muy rezagado, casi triplicó sus curules).

Así, en el año 2000 se consumó lo que antaño habría parecido impensable: la salida del PRI de Palacio Nacional. De la mano de Vicente Fox, Acción Nacional, la fuerza política mejor consolidada durante la última década del siglo, protagonista en la gestación de las reformas electorales de los noventa, logró la conquista del poder que dos décadas atrás se había propuesto. En el Congreso, el antiguo predominio del Revolucionario Institucional dio lugar a

un sistema de partidos más competitivo, con tres grandes fuerzas, acompañadas por otros institutos políticos. Sin duda, las cosas eran muy diferentes respecto a 1946: se había operado el tránsito de la centralización a la transición.

Conclusión

A lo largo del presente artículo, se ha analizado la relación entre el devenir del México contemporáneo y las reformas electorales promulgadas durante la segunda mitad del siglo xx en el país. Así, mientras las reformas de 1946 y 1951 centralizaron la realización de las elecciones, en consonancia con la construcción del Estado autoritario posrevolucionario, vigente durante gran parte de la centuria pasada, los ordenamientos comiciales promulgados en 1963 y 1977 reflejaron las intenciones del régimen priísta por abrir mínimamente el sistema político a la oposición con un esquema de partidos controlado, sin arriesgar la hegemonía del partido oficial. Estas últimas disposiciones traslucieron la presión derivada del cuestionamiento del gobierno por múltiples sectores a lo largo de las décadas centrales del siglo, palpable en múltiples movimientos sociales y la aparición de grupos armados en aquella época.

Tras el agotamiento, durante la década de los setenta, del modelo de desarrollo posrevolucionario, y su posterior reemplazo en los albores de los años ochenta por una política de corte neoliberal —cuyas consecuencias sociales y económicas pronto se hicieron sentir—, así como el surgimiento de fuerzas de oposición política revitalizadas, tanto dentro y fuera como a la izquierda y a la derecha del PRI, la reacción del régimen se materializó con la expedición de la reforma electoral de 1986-1987, pensada para preservar a toda costa el dominio del viejo partido tricolor frente a la aparición de una oposición partidista con visos de ser más competitiva.

Fue en estas normas comiciales que se celebró la jornada electoral del 6 de julio de 1988, la cual reflejó el agotamiento de la preeminencia electoral del PRI aún con una reglamentación que a todas luces era favorable. Con un candidato presidencial, Carlos Salinas, triunfador con sospecha de fraude —con un margen de diferencia muy inferior al de sus predecesores—, y por primera vez sin mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el priísmo hubo

de avenirse a negociaciones con una parte de la oposición para proseguir el programa neoliberal a cambio de implementar nuevas reformas electorales que abrieran el sistema político con mayor amplitud y permitieran la transición a un régimen democrático.

Tal fue el escenario en el que se promulgaron las reformas comiciales de los años noventa (1990, 1993, 1994, 1996) que, aunque no sin contradicciones ni de manera lineal, pavimentaron la transición democrática mexicana de finales del siglo xx, y cuyos principales frutos fueron la conformación de un sistema de partidos más competitivo y la alternancia política en los principales puestos de elección, siendo su hito indiscutible la llegada a la Presidencia de la República de un candidato opositor, el panista Vicente Fox, en el año 2000. Con ello se cerró un ciclo iniciado medio siglo atrás, caracterizado por el viraje paulatino de la centralización a la transición de la democracia electoral mexicana.

Bibliografía

- Aboites, L. y E. Loyo (2010). La construcción del nuevo Estado (1920-1945). *Nueva Historia General de México*. E. Velázquez et al. (coords.). México: El Colegio de México, pp. 595-561.
- Becerra, R., Salazar, P. y J. Woldenberg (2011). *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas* (4ª ed.). México. Cal y Arena / Nexos.
- Campuzano, I. (2002). Las elecciones de 1988. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, (23), pp. 207-241. <http://dx.doi.org/10.22201/iih.24485004e.2002.023.3052>
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano* (18ª ed.). México: Siglo XXI.
- Hernández Rodríguez, R. (2016). *Historia mínima del PRI*. México: El Colegio de México.
- Hernández Vaca, J. (2004). Insurgencia popular y reforma del Estado (1968-2003). *Estudios Políticos*, (2), pp. 215-245. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2004.2.37623>

- Labastida J. y M. López (2004). México: Una transición prolongada (1988-1996/97). *Revista Mexicana de Sociología*, 66, (4), pp. 749-806. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2004.004.6003>
- Loaeza, S. (2010). Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia (1944-1968). *Nueva Historia General de México*. Erik Velásquez et al. (coords.). México: El Colegio de México, pp. 653-698.
- Márquez, G. y L. Meyer (2010). Del autoritarismo agotado a la democracia frágil (1985-2010). *Nueva Historia General de México*. Erik Velásquez et al. (coords.). México: El Colegio de México, pp. 747-792.
- Medina, L. (2010). *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Molinar, J. y J. Weldon (2014). Elecciones de 1988 en México: Crisis del autoritarismo. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (17), pp. 165-192. [http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300\(14\)70904-4](http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300(14)70904-4)
- Pozas, R. (2018). Los años sesenta en México: La gestación del movimiento social de 1968. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (234), pp. 111-132. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.234.65792>
- Rodríguez, A. y R. González (2010). El fracaso del éxito (1970-1985). *Nueva Historia General de México*. E. Velásquez García et al. (coords.). México: El Colegio de México, pp. 699-746.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.
- Xelhuantzi, M. (1988a). La Corriente Democrática: De la legitimidad y de alianzas (junio de 1985 a julio de 1987). *Estudios Políticos*, 7, (2), pp. 19-34. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1988.2.60030>
- _____ (1988b). De legitimidad y de alianzas: De la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional (julio de 1987 a julio de 1988). *Estudios Políticos*, 7, (3), pp. 4-18. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1988.3.59993>