

De la descentralización al centralismo en los procesos electorales en México

Germán Pérez Fernández del Castillo*

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Pablo Armando González Ulloa Aguirre

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Pérez, Germán and Pablo González Ulloa (2011) "From Decentralization to Centralism in the Electoral Process"

ABSTRACT

Since the beginning of Mexico's independence, the states have pressed for decentralization such that federalization has been necessary to contain the unrest of some territories standing against the formation of the Congress which became the bearer of national sovereignty after Iturbide's abdication in 1823. Irrespective of what one means by federalization, in the field of electoral politics it is a real phenomenon which manifests the contradictory tendencies of federalization and of the official, traditional federalist discourse in the country.

Following upon these contradictory tendencies, the configuration of the Mexican electoral system has undergone various transformations, through the passing of laws and constitutional reforms that have gradually led to a centralization of the electoral process. The Electoral Act of 1946 initiated the construction of this centralization upon the stipulation that municipalities relinquish all powers relating to the organization of municipal and federal elections. Then tendency toward centralization was later reinforced when the Federal Electoral Tribunal of Judiciary Power of the Federation was established and endowed with the right to intervene in the state and municipal elections. Finally, a recently held electoral reform has a series of centralized attributes that give new powers to the Federal Electoral Institute.

Key Words: electoral system, elections, decentralization, centralism, federalism, political parties, party system

* Germán Pérez Fernández del Castillo is professor of the Center of Political Studies at Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico. Pablo González Ulloa is also professor of the Center of Political Studies at Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico. Direct Correspondence to Pablo González Ulloa (elblopa@hotmail.com).

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es hacer una revisión crítica sobre la centralización de los procesos electorales, tanto federales como locales, para lo cual se analizarán tres hechos importantes que contribuyeron a la construcción del sistema electoral mexicano (La ley electoral de 1946, la Reforma de 1996 y la de 2007). Entendemos por centralismo en los procesos electorales: el paso de las facultades y obligaciones en materia electoral que originalmente estaban contenidas en los municipios o los Estados, y que con las distintas reformas pasaron a manos de alguno de los poderes de la federación u organismos autónomos del Estado. De ello se derivan dos etapas: primero, un conflicto entre la federación y las fuerzas locales; y, segundo, el conflicto entre caciques locales y partidos políticos.

Como punto de partida de este análisis se debe precisar en la historia de México el triunfo del liberalismo sobre los conservadores. La ideología liberal se caracterizaba por la defensa de las libertades individuales, deseaban constituir un régimen de libertades tanto políticas como civiles, apoyaban el derecho de que cada persona se dedicara al trabajo que deseara (en el concepto de libertad influían ideas de teólogos juristas, consideraban la obtención de la libertad en todos los ámbitos como “ideal sagrado”). Pugnaban por la igualdad de derechos y obligaciones, por consiguiente, promovían la suspensión de los privilegios del ejército y del clero; por último, de forma particularmente enfática, sostenían que el liberalismo iba de la mano del federalismo porque éste garantizaría mayor libertad a las provincias y a las personas (Chevalier 1985).

El triunfo del liberalismo implicó que la Constitución mexicana de 1857 reforzara su carácter federalista; no obstante, las condiciones imperantes en el país impiden su concreción en la realidad. Desde el gobierno de Benito Juárez se vislumbra una centralización del poder con el propósito de controlar los poderes regionales que antepusieron sus intereses a los de la nación. Esta tendencia prosiguió con Porfirio Díaz y se vuelve a presentar a partir de 1920.

Bajo este contexto histórico es que paulatinamente se desarrolla un modelo electoral que se caracteriza por una particular centralización que contrasta con el discurso liberal en pos de la concreción del federalismo en México. Así, la Ley Electoral de 1946 significó la pérdida de la facultad que tenían los municipios para organizar las elecciones municipales, estatales y federales, transfiriendo esta facultad a la federación. Además de endurecer los requisitos para la formación de partidos políticos, lo que debilita a la oposición. La reforma de 1946 modificó de raíz todo lo referente a la organización electiva y el sistema de partidos; incluso, como se detallará posteriormente, se dota al Ejecutivo de las facultades para controlar las elecciones directamente.

Si bien la Reforma de 1946 disminuye notablemente la arbitraria fuerza de

los caciques locales, lo que finalmente propicia es centralizar el poder en el Ejecutivo. Evitando a la vez, un obstáculo formidable para que liderazgos, frecuentemente militares, le disputaran el poder a la familia revolucionaria.

Luego de cincuenta años tiene lugar un segundo proceso centralizador al crear al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Lo que conlleva a que uno de los poderes de la federación adquiere la facultad legal de intervenir en los asuntos electorales de los Estados y municipios.

Finalmente, la reciente reforma electoral de 2007 contiene una serie de elementos centralizadores en materia electoral: la posibilidad para que el Instituto Federal Electoral (IFE) pueda organizar los procesos electorales locales a petición de los Institutos Electorales Locales; la nueva reglamentación en materia de calendario electoral y tiempos en los medios de comunicación.

LOS ANTECEDENTES DEL SIGLO XIX

La descentralización y un verdadero federalismo han sido de las más sentidas demandas de los Estados desde los inicios de nuestra independencia. Buena parte de la historia de nuestro país y de sus conflictos internos tiene su explicación en ello. Desde Lorenzo de Zavala, impulsando la independencia de Texas, hasta las luchas internas de los liberales frente a los conservadores.

Sin embargo, no está por demás recordar que en el proceso de Independencia, la federalización se dio como una medida para contener el descontento de algunos territorios y provincias en contra de la manera en que se había diseñado la composición del congreso, así como de las disputas que el congreso había tenido con el entonces emperador Agustín de Iturbide (Zoraida 2003, 26-28).

Después de la abdicación de Iturbide en 1823 se generó un vacío en el poder, varios jefes militares y políticos se sentían con derecho a ocupar su lugar. De esta forma el Congreso se asumió como el titular de la soberanía, pero fue rápidamente desconocido por algunas diputaciones, lo cual generó la subversión de varias provincias y territorios reclamando su derecho a separarse de otras provincias o de la federación.

Las diputaciones provinciales de Guadalajara, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán desconocieron a las autoridades centrales, seguidas de Michoacán, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Puebla. Siendo la desigualdad, diversidad de recursos y población los principales obstáculos para establecer un federalismo fuerte en la primera mitad del Siglo XIX.

En materia electoral, durante todo el siglo diez y nueve (con excepción de las constituciones centralistas de 1836 y 1843) y hasta la entrada en vigor de la ley electoral de 1946, la construcción y el manejo del padrón electoral fue una prerrogativa municipal.

En la Constitución de Cádiz se establecieron los principios básicos para las elecciones municipales: las autoridades municipales eran electas de forma indirecta, duraban en el cargo un año y se elegían en el mes de diciembre del año anterior a ocupar el cargo (Rodríguez 2005, 60).

Además se estableció que en los pueblos con mil habitantes podría establecerse un municipio (Rodríguez 2005, 60). Una vez finalizada la guerra de Independencia y pasado el breve Imperio de Iturbide, se estableció la Constitución de 1824, en la que se dejaba a criterio de cada Estado la forma y el fondo de la organización de las elecciones municipales (Rodríguez 2005, 62).

Sin embargo, los estados restringieron la representación municipal y limitaron su existencia a poblaciones de 2,000; 3,000; 4,000 habitantes o sólo en las cabeceras de partido (Zoraida 2003, 35).

La elección del ejecutivo federal estaba a cargo de las legislaturas estatales, en cuanto a los gobernadores hubo una gran variedad en los métodos de elección: juntas electorales, legislaturas y hasta ayuntamientos. Siendo la Constitución de Zacatecas de 1825 la que estableció a los ayuntamientos como electores del gobernador (Zoraida 2003, 35).

No obstante, no hubo cambios importantes en la organización y el método de las elecciones, el municipio seguía siendo el encargado de organizar las elecciones en su primer nivel. Esta misma situación se presentó años después al establecerse la Constitución de 1857 (Rodríguez 2005, 65), es decir, volvió a dejar a criterio de los estados la organización y forma de elección de sus municipios.

Es importante destacar que en algunas constituciones estatales ya se establecía el voto directo para la designación de las autoridades municipales (Rodríguez 2005, 65). Ya en la época del Porfiriato, las funciones electorales siguieron en manos de los municipios. A pesar de ello, ante un Congreso dócil y leal que le otorga a Porfirio Díaz facultades extraordinarias, se presenta la oportunidad de anular la soberanía de los estados, cancelándoles el derecho de elegir a las autoridades locales. Por lo tanto, a pesar de que las leyes proclaman un federalismo, Díaz instaura un régimen centralista pues es él quien designa, o eterniza en sus puestos, a los gobernadores, legisladores y jefes políticos (González 1987, 998).

LOS INICIOS DEL SIGLO XX

Los inicios del siglo XX trajeron consigo el debilitamiento del sistema político construido por Porfirio Díaz. La incapacidad para renovar a la clase política, así como la falta de espacios para los nuevos actores sociales hizo que el pacto social que propiciaba la paz fuera caducando.

Un aspecto que influyó en la destrucción de la estabilidad política porfiriana fue el enfrentamiento de clases que, posteriormente, se incorporaron a dos corrientes que representaban, respectivamente, al sector conservador del porfirismo – intereses señoriales, latifundistas, exportadores y grandes comerciantes- y otro que pretendía implantar un capitalismo más desarrollado –pequeña burguesía y sus ideólogos-.

Los liberales constituían una oposición a Díaz que le reclamaban el haber traicionado al liberalismo. Su objetivo era instaurar un capitalismo afín a la doctrina ortodoxa liberal, en tanto, su ideario estaba combinado con tesis positivistas. Antes de la polarización del grupo liberal, el proyecto del porfirismo determinaba que, en el momento indicado, la dictadura sería sustituida por el gobierno de una oligarquía y la Constitución sería modificada con la finalidad de evitar que el Estado tuviese que violarla constantemente para poder gobernar. Sin embargo, en el año de 1892 se consumó la división del grupo liberal, cuando Díaz impidió que el grupo opositor conformara un partido, esto provocó el encono entre las clases disidentes. Tal encono encausó una crisis en 1904, al enfrentarse, de manera abierta, la corriente liberal que representaba a la burguesía progresista, con la agrupación porfirista –Círculo de Amigos del General Díaz- que representaba los intereses de exportadores y hacendados (De la Peña 2003, 217).

A eso se sumó un gran descontento social, y la preocupación de la alta clase política por el envejecimiento de Díaz, y la forma en que sería llevada su sucesión fue un motivo de preocupación. Por ello, la revolución de 1910, encabezada por Francisco I. Madero, era inevitable.

Uno de los principales postulados de Revolución mexicana fue el establecimiento del municipio libre, basado en la organización popular y las elecciones directas desde 1911. Esto quedó plasmado en el Artículo 115 de la Constitución de 1917, pero fue en la Ley Electoral de 1918 donde se establecieron las bases para la organización de las elecciones municipales (García 1973, 226).

En términos generales, la ley electoral de 1918 establecía que los Consejos de Listas Electorales (antecedente del Registro Nacional de Electorales) se integraban en cada Estado con nueve miembros sorteados de entre candidatos propuestos por los Ayuntamientos del Estado. Su principal función era la elaboración de las listas de electores.

Los Consejos de Listas Electorales serían auxiliados por los consejos distritales, que a su vez estarían integrados por los presidentes municipales correspondientes al distrito, por sus opositores en la elección previa y por ciudadanos insaculados que no ocuparan un cargo oficial. Los presidentes municipales estaban encargados de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de los

representantes electorales de los partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos (García 1973, 226).

No había un padrón nacional, sino que era una prerrogativa municipal; tampoco había autoridades electorales federales, a excepción del Colegio Electoral Federal que se constituía para validar las elecciones de diputados y de Presidente de la República, pero que nada tenía que ver con la organización de las elecciones. Éstas dependían de las autoridades y leyes locales, como aún hoy se estila en algunos países como Alemania y Estados Unidos. Esto traía como consecuencia que los gobernadores de los Estados, frecuentemente caciques emanados de la revolución, tuvieran una influencia definitiva en la conformación del padrón municipal.

La Ley Federal Electoral de 1946:

La primera centralización

La descentralización de los procesos electorales antes descrita se terminó en 1946 al crearse la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. Este último órgano, era el encargado de la distritación y elaboración del padrón, y se integraba por tres funcionarios federales: los directores generales de estadística, población y correos (García 1973, 246).

Algo similar sucedió con los partidos políticos. En la teoría del derecho electoral existen dos tipos de registros: el declarativo y el constitutivo. El registro declarativo corresponde a una organización que se constituye de forma privada y que, bajo premisas mínimas da aviso a la autoridad sobre su constitución. Y ésta tiene la obligación de expedir el registro. La función de la autoridad en estos casos se limita únicamente a registrar lo ya existente. Es lo que sucede con los registros de partidos en muchas partes del mundo, como en Italia o España, en donde cualquier pequeño grupo de personas puede registrarse como partido político y participar en las elecciones.

En los países en los que se tiene un sistema de partidos con registro declarativo llegan a participar literalmente cientos de partidos en los comicios. Por el contrario, en los sistemas con registro constitutivo, la existencia del partido político (efectos en boletas, financiamiento, participación como autoridad electoral) depende de cumplir los requisitos establecidos en la ley para ser registrado. En México solamente puede haber partidos políticos cuando las organizaciones obtienen el registro por parte de las autoridades federales competentes. Pero esto no siempre fue así. Durante todo el siglo diez y nueve y buena parte del veinte, el registro de los partidos fue declarativo.

Siendo más específicos, la Ley Electoral de 1918 sólo establecía como requisitos que los partidos políticos fueran constituidos por una asamblea de 100 ó más ciudadanos; contar con un programa político y de gobierno; no

llevar denominación religiosa o racial; publicar ocho números de su periódico; y registrar sus candidatos en tiempo y forma (García 1973, 233).

No fue sino a partir de los intentos por evitar las escisiones al interior del PRI que se perdió esta posibilidad y se cerró el sistema de partidos. Hay que recordar que a la convocatoria en 1929 de Plutarco Elías Calles para formar el Partido Nacional Revolucionario (PNR) asisten más de seiscientos partidos políticos. Todos ellos municipales, locales o regionales, pero prácticamente ningún nacional.

Esto sale a colación, no solamente por la centralización que implicó esta reforma al sistema de partidos, sino también porque tuvo efectos centralizadores en los instrumentos electorales. Como había muchos partidos en cada elección local, éstos eran los responsables de mandar hacer sus boletas y repartirlas a los ciudadanos, tal y como se hace hoy en los países con sistemas de partidos con registro declarativo.

Y es que la autoridad no puede imprimir boletas con dos o trescientos candidatos. Los partidos envían sus boletas a los ciudadanos, y para guardar el secreto del voto, las boletas se meten a un sobre idéntico en todos los casos.

En México, la Junta Empadronadora, al registrar al ciudadano, le otorgaba una boleta para cada elección en la lógica de que el votante escribiera el nombre de su candidato, pero como había muchos analfabetas, al llegar a la casilla, el funcionario, vecino nombrado por la autoridad municipal, leía en voz alta el nombre del candidato, para cerciorarse si era en verdad el candidato por el que el ciudadano quería votar.

A partir de la ley de 1946 se impidió que las autoridades municipales participaran, tanto en la construcción de las listas nominales y el padrón electoral, como en diseño y envío de boletas a los ciudadanos.

Además de endurecer los requisitos para el registro de los partidos políticos y de candidatos, la ley de 1946 proscribió las candidaturas independientes (situación que hasta ahora se está modificando) y sólo se reconocían como partidos políticos nacionales a aquellas organizaciones que obtuvieran su registro ante la Secretaría de Gobernación (García 1973, 245).

Entre los requisitos para contar con el registro se establecieron los siguientes: contar con 30,000 afiliados en todo el país, distribuidos como mínimo 1,000 ciudadanos en las dos terceras partes de los Estados; y se les imponían formas organizacionales obligatorias (García 1973, 245). Esto significaba que los partidos tenían limitaciones al decidir sobre la constitución de sus órganos de dirección.

Esto provocó la desaparición de un sinnúmero de partidos políticos. Cabe destacar que en la elección de 1946 se presentaron once partidos políticos en la contienda electoral, para 1949 sólo tres partidos lograron mantenerse en la arena electoral, y para 1952 sólo dos partidos lograron refrendar su registro,

sumándose a los tres partidos existentes (Molinar 1991, 34-35). La última de las consecuencias de esta reforma fue que en 1976 hubo solamente un candidato a la presidencia oficialmente reconocido. Ante esto se puede afirmar que la reforma electoral de 1946 empobreció la competencia partidista.

No está por demás decir que la ley electoral 1946 y el proceso de centralización tuvo como primer antecedente la reforma al artículo 115 en 1933, que prohibía la reelección de los presidentes municipales. Dicha reforma, junto con la construcción de los sectores (obrero, campesino, popular y militar), fue lo que permitió el paso del PNR, al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), durante la presidencia de Lázaro Cárdenas.

La no reelección limitó la carrera política de los caciques locales, porque su continuidad en la arena política no sólo dependía de su popularidad o de su control en la región, sino que también debían tener la venia del comité estatal o nacional del partido. La Reforma Electoral de 1946 fortalecía efectivamente la capacidad del gobierno federal para intervenir decisivamente en el proceso electoral. Era un elemento más que venía a acentuar la tendencia creciente del Estado mexicano a la centralización de las competencias de índole política (Medina 1978, 72-73). Por lo tanto, la ley de 1946 limitó aún más el margen de maniobra de los líderes locales, esto explica en buena medida la disciplina al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todos estos años. No obstante, el PRI se crea prescindiendo del sector militar en su formación, pues se enfrentaba al cambio generacional producido por el envejecimiento de los militares que participaron en la lucha revolucionaria, y ahora incluía civiles con educación universitaria. En este sentido, el PRI surge como representación de una nueva etapa de la Revolución mexicana, acompañado de una reforma electoral que contribuye a centralizar el poder en la figura del Presidente.

Así, para 1952 ya había terminado el proceso de centralización total respecto de las autoridades, de los instrumentos y de los procesos electorales federales. La concentración de las funciones electorales en el Ejecutivo Federal, el endurecimiento de los requisitos para el registro de los partidos políticos, la no reelección y la construcción de los sectores al interior del partido fue lo que permitió los años dorados del partido hegemónico.

A pesar de lo anterior, en la década de los sesenta el sistema político del partido hegemónico vio crecer en la clase media una oposición que no encontraba cabida en ninguno de los sectores del partido. La primera medida correctiva se dio en 1963 con la creación de los diputados de partidos.¹ Pero no fue hasta después del movimiento de 1968, los hechos del 10 de junio de

1 El partido minoritario que obtuviera el 2.5 por ciento de la votación tendría derecho a cinco diputados de partido y a uno adicional por cada medio punto adicional. Ningún partido minoritario podía obtener más de veinte diputados por este principio.

1971, los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, y la campaña electoral de 1976 con un solo candidato presidencial registrado; que el sistema político tuvo que abrirse a la oposición.

La representación proporcional no sólo se dio a nivel de los congresos, ya que aunque los municipios perdieron sus funciones electorales con la ley electoral del 1946, no estuvieron exentos de que las subsecuentes reformas electorales modificaran su integración y funcionamiento.

La reforma electoral de 1977 modificó el artículo 115 para incorporar el principio de representación proporcional en los cabildos municipales cuya población fuera mayor a 300 mil habitantes, aunque sólo diez municipios cumplían el requisito constitucional (Lujambio 2000, 93), se dejó en manos de los estados la decisión de incorporar dicho principio en los municipios con menor población. Por lo que en la mayoría de los estados se decidió bajar el umbral poblacional. Posteriormente, en 1983 se volvió a modificar el artículo 115, eliminando el requisito poblacional, para establecer la representación proporcional en las elecciones municipales (Rodríguez 2005, 72).

La construcción de instituciones electorales confiables ha llevado años, los municipios que originalmente tuvieron facultades electorales durante todo el siglo decimonónico y buena parte del veinte, las perdieron para dar paso a la concentración del poder, y así contribuir a la construcción del sistema del partido hegemónico para fortalecer aún más al partido de Estado (PRI). A lo largo de la historia de México, el municipio ha sido presa de los intereses facciosos de políticos y caciques locales. En el tema electoral no fue la excepción.

Pero desde nuestra perspectiva, la reforma de 1977 contiene otros elementos de mayor trascendencia para la vida electoral del país, como la creación del registro condicionado a los partidos políticos que significó el enriquecimiento real de la oferta política al elector, por primera vez en treinta años. Con esta reforma pudieron competir fuerzas políticas tan disímiles como el Partido Demócrata Mexicano, de sinarquistas, hasta partidos comunistas, socialistas o centristas. De igual importancia resultó la modificación a la composición del órgano directivo en lo electoral, pues el PRI perdió, finalmente, la mayoría en la Comisión Federal Electoral (CFE) al otorgársele un voto a cada partido político. Ello derivó en la necesidad de que el partido oficial tuviera que formar alianzas con los que se llamaron partidos “satélite” para crear mayoría en la toma de decisiones de CFE.

Esta reforma implicó la primera gran fractura en el control de lo electoral por parte del grupo hegemónico y da inicio a un nuevo pluralismo político perdido durante décadas, dando pauta a un largo periodo de transición a la democracia en el país.

El centralismo creado a través de la Ley de 1946 significó una sobe

protección a un partido de Estado en un sistema hegemónico. La reforma de 1977 inicia el desmantelamiento de ese sistema, pero mantiene y refuerza la centralización de los órganos, las autoridades y los procedimientos electorales. De ese momento en adelante esa centralización se verá desde un nuevo pluralismo, incrementada con el objeto, ahora, de garantizar elecciones justas en las entidades federativas. Como se verá, el control desde el centro de los procesos locales ha tenido innegables efectos positivos. Por otra parte, de forma igualmente innegable, ha significado la incapacidad de que las entidades federativas organicen sus propios comicios. Ante lo anterior, nos encontramos con la misma ambigüedad de vivir y defender un sistema federal cuando en los hechos, en materia electoral, la centralización es cada día mayor.

La segunda centralización: la reforma electoral de 1996

La centralización en cuestiones de justicia electoral tiene como primer antecedente la reforma electoral de 1949, que buscaba precisar muchos aspectos de organización y vigilancia electoral no abordados con profundidad en la reforma electoral del 46, pero primordialmente se deseaba la exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los asuntos electorales (Molinar 1991, 37).

La reforma modificó los artículos 5; 113; 114; 115 y 116 de la ley electoral, reasignando las funciones de la Corte a la Procuraduría General de Justicia (Molinar 1991, 37). Esto se debió a que, entre 1945 y 1946, muchas organizaciones políticas interpusieron recursos ante la Corte para dirimir conflictos electorales locales y federales, lo cual generó un intenso debate entre los ministros sobre si la Corte debiera intervenir en la resolución de las controversias electorales

Desde entonces, el tema de la Justicia Electoral estuvo excluido del debate político en nuestro país, y no fue, hasta la reforma electoral de 1977 que se incorporaron algunas causales de nulidad, recursos y sanciones. Precizando la naturaleza y los alcances de la Suprema Corte en materia electoral. Era la Comisión Federal Electoral y en última instancia, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral quienes calificaban la legalidad de los procesos electorales (Becerra et al. 2005, 122).

Después de nueve años, la reforma electoral de 1986 incluyó entre sus modificaciones la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, aunque dicho órgano sólo tenía carácter administrativo y era de actuación limitada (Becerra et al. 2005, 182), fue el “primer” gran paso para reincorporación del Derecho Electoral Judicial en la normatividad del Estado Mexicano, al emitir recomendaciones al Colegio electoral sobre la legalidad de los procesos.

Como último antecedente de la centralización tenemos que la reforma electoral de 1989 estableció que el Tribunal Electoral estaría integrado con

magistrados electos por el voto de las dos terceras partes de la cámara de diputados a propuesta del Ejecutivo y sus resoluciones serían definitivas (Becerra et al. 2005, 242). Las atribuciones del tribunal se restringieron, hasta entonces, a la materia Federal.

Es preciso, también, destacar la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, el cual se crea como un órgano electoral autónomo, y en respuesta a las demandas ciudadanas y partidarias por la existencia de una institución imparcial que dotara de certeza, legalidad y transparencia a los procesos electorales en materia federal.

En 1996 se inició el segundo proceso de centralización en la materia electoral que aún no termina y afecta a los procesos federales como a los locales. Pero esta historia tiene orígenes no solamente en el autoritarismo oficial del PRI, sino que ahora se formuló como una defensa frente a las actitudes autoritarias que no lograron modificarse con la alternancia del poder, tanto en municipios como en gubernaturas.

Y es que, al igual que a la democracia, a la alternancia del poder se le asignaron cargas prácticamente milagrosas, presentándose una creación de sobreexpectativas por parte de la mayoría de los actores políticos, y se tuvo la creencia que con la llegada de partido distinto al PRI los problemas se solucionarían por sí solos. Hoy, esa estrategia política cobra su factura, existe una percepción generalizada de que las elecciones, y de manera implícita, la democracia no resuelve ningún problema importante para los ciudadanos.² Como bien lo ha demostrado Tonatiuh Guillén, la manera en que procesan las decisiones los presidentes municipales sigue siendo de carácter autoritario. En este sentido, la alternancia no resuelve problemas político-culturales que se vienen arrastrando desde siglos atrás, tal el caso del autoritarismo o el clientelismo (Guillén 1996).

Es en torno a esa realidad que los actores políticos demandaron durante décadas que se limitara la fuerza de las autoridades locales, para así lograr elecciones libres y justas. Se demandaba, con razón, que la federación interviniera en los procesos electorales locales para evitar que el autoritarismo, traducido en compra, coacción del voto o en actitudes clientelares distorsionara la voluntad popular.

De esta manera se reformó el artículo 116 de la constitución adicionándolo

2 De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que “la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”, y con que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”. Los resultados de la misma encuesta sugieren que este hecho puede estar asociado a que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008).

con una fracción cuarta, que resume las partes más importantes del artículo 41, que regula la cuestión electoral.³ Con ello, los partidos políticos podrían apelar a las decisiones de las entidades locales ante una autoridad federal.

Un punto importante que no puede pasarse por alto es el debate sobre la naturaleza del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), pues, al ser autónomo, y habiéndosele dado la reforma al artículo 116 constitucional, se hizo indispensable para que la autoridad federal pudiera controlar los abusos de autoridades locales. De esta forma, cualquier violación a los principios estatuidos en dicho artículo constitucional podría ser recurrida ante un tribunal federal, lo cual sobrepasa la revisión de las leyes locales. Asimismo, también serían recurribles los actos y resoluciones de autoridades administrativas, los institutos electorales locales o jurisdiccionales y sus respectivos tribunales. De igual o mayor importancia resulta que se pudiera recurrir ante la autoridad federal por la violación a los principios generales que deben regir toda elección, como el de equidad en las condiciones de la competencia, que finalmente constituyeron parte fundamental en la anulación de los procesos electorales para elegir gobernador en Colima o Tabasco (Pérez 2008).

Se reformó entonces el artículo 105 de la Constitución para que las leyes electorales estatales fueran susceptibles de ser revisadas por el TEPJF. Esto es, a partir de su publicación, todas las leyes de todas las entidades tendrían un año para ser modificadas, según el transitorio de esa reforma (21 de agosto de 1996), para adecuarse a lo establecido en el artículo 116 ya descrito. Si el legislador estatal emitía una ley contraria a esos principios, cualquier dirigencia de partido político podría interponer un recurso de contradicción a la ley de referencia y los principios estatuidos en la constitución. De esta manera, la Corte acabó centralizando y controlando el proceso legislativo local electoral.

Restaban los actos y resoluciones de las autoridades locales. Para ello, el constituyente permanente, en primer término, modificó el art. 116 constitucional en los términos antes vistos, para, después, en caso de que las conductas de las autoridades locales no se adecuaran a los principios constitucionalmente

3 1) Las elecciones en los estados se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; 2) en los procesos electorales, las autoridades electorales de los estados regirán sus acciones bajo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; 3) las autoridades electorales y jurisdiccionales en la materia gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; 4) se establecerá un sistema de medios de impugnación; 5) de acuerdo a sus posibilidades presupuestales, se dotará a los partidos de un financiamiento equitativo; 6) se propiciarán condiciones para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; 7) se impondrán topes a los gastos de campaña y; 8) se tipificarán los delitos y las faltas en materia electoral. Todo ello deberá estar contenido en las leyes electorales de los estados.

estatuídos o bien que sus resoluciones se alejaran del mandato constitucional, la autoridad electoral judicial federal podría anular esa resolución o ese acto de autoridad mediante la invocación de la violación a los principios abstractos.⁴ Pese a lo anterior, las resoluciones del Tribunal, no solamente abarcan los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, sino de cualquier autoridad que viole los principios establecidos en la Constitución, como fue el caso de Tabasco o el de Colima, aún más, podría darse el caso de la anulación de una elección si, por actividades de terceros (empresarios, sindicatos etc.) se violentaran esos principios (Pérez 2008).

Como se observa, el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es definitivamente centralizador y abarca, junto con el IFE, en lo referente al padrón electoral y a la credencialización y el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ respecto de la constitucionalidad de leyes electorales locales, una amplia gama de participación de lo federal en lo local electoral.

Esto ha significado una carga de trabajo impresionante para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De 1997 a la fecha (2010), el Tribunal Electoral ha recibido 56,502 asuntos, esto es, en promedio 4, 346 casos por año.⁶

Del total del número de asuntos recibidos por el Tribunal Electoral, los más presentados son los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, seguido de los juicios de revisión constitucional electoral (Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial 2011). Es decir, el Tribunal Electoral está concentrado en dirimir disputas entre los ciudadanos (militantes y afiliados) y los partidos políticos. Además de resolver la legalidad de las elecciones federales, estatales y municipales.

Lo anterior no se explica si no se tiene en cuenta que el sistema de partidos en México se forjó en una subcultura del fraude. Ha sido predominante la tesis de que el PRI se sostuvo en el poder gracias a las innumerables irregularidades en los comicios tanto locales como federales. Con todo, no hay elementos que permitan conocer con exactitud la magnitud de esas irregularidades, esto es, no se puede saber si la legitimidad de los gobiernos posrevolucionarios era suficiente por sí misma, como para haber ganado esos comicios aún sin esas irregularidades. Lo que en realidad permeó en las creencias populares fue que el ganador y el fraude van de la mano de tal forma que hoy, la suspicacia se

4 Tales como el de imparcialidad o el de certeza que estaban establecidos en la Constitución (Libro cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, artículo 86).

5 Recordemos que el conocimiento y resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral (leyes electorales expedidas a nivel local y federal) sigue siendo atribución exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6 Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial, 2011.

presenta ante cualquier ganador, sea priísta o no.

El punto estriba en que, en especial, los comicios de 1988 y, posteriormente, los de 2006, han sido paradigmáticos en el reforzamiento de esa cultura, que a la postre dio como resultado que los partidos justificaran sus derrotas o desconocieran al triunfador por fraudes con frecuencia inexistentes. Y si bien muchos gobiernos no priístas se comportan como el PRI en el ejercicio del gobierno, también el PRI ha acabado por ser copartícipe de esa cultura argumentando fraude en la justificación de sus derrotas, cuyo únicos resultados son la polarización de la sociedad, el debilitamiento de las instituciones electorales locales y el repudio de los partidos políticos y de los políticos por parte de la sociedad. Y desde luego, la saturación del TEPJF.

Es importante fortalecer nuestras instituciones políticas, pero igualmente elemental es hacer entender a los actores políticos que las reglas se respetan. En este caso, la concentración de la legalidad electoral ha provocado que los tribunales electorales locales sólo sean instancias de trámite ante los asuntos electorales, para terminar siempre en el TEPJF, creando lo que se ha denominado como la judicialización de las elecciones.

De vuelta a la centralización: la reforma electoral de 2007

Becerra, Salazar y Woldenberg (2005), así como Pérez (2008), sostienen que los cambios políticos se empezaron a dar a partir de la reforma electoral de 1977 y que con las siguientes reformas electorales, la oposición iba ganando terreno hasta llegar a la reforma electoral de 1996, finalizando así, un largo proceso de transición.

El cambio político tuvo como pilares la construcción de un sistema electoral confiable y un sistema de partidos fuerte. No obstante, una segunda tesis sostiene que el proceso democratizador en México empezó al finalizar la elección presidencial de 1988, estableciendo que la oposición fue ganando posiciones a partir de una combinación de reformas electorales y triunfos electorales en los municipios y estados.

A partir del triunfo electoral de Vicente Fox en 2000 se generaron otras tesis, las más pesimistas sostenían que la democracia no había llegado a nuestro país, otras afirmaban que la democracia sólo había llegado en el ámbito electoral, y hubo las optimistas, sosteniendo la entrada de México a la panacea de la democracia.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia cambió patrones fuertemente arraigados en el sistema político mexicano. Por primera vez en décadas la carrera presidencial se había adelantado. Desde 2001, los medios de comunicación y la opinión pública estuvieron al pendiente de los posibles

candidatos. Pero fue hasta 2003, cuando dicha carrera empezó hacerse más intensa. El avance del Partido de la Revolución Democrática, duplicando el número de diputados respecto de la legislatura pasada y la popularidad del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal: Andrés Manuel López Obrador, empezó a preocupar al sector de la sociedad y al grupo cercano de Vicente Fox.

A este hecho se sumó la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde un mal acuerdo entre los partidos políticos ocasionó una renovación cuestionada por la exclusión del Partido de la Revolución Democrática de la negociación final (Pérez 2008). El consejo saliente había dejado un sinnúmero de recomendaciones para mejorar al IFE,⁷ pero ninguna fue tomada en cuenta por los políticos, ya que tal como sucede en nuestro país las reformas suelen ser reactivas ante los sucesos que acontecen (González Ulloa 2011).

Para 2004 el conflicto entre Andrés Manuel López Obrador y Vicente Fox estaba en su apogeo. Los video-escándalos y el intento de desafuero polarizaron a la sociedad y estuvieron a punto de generar una crisis en el sistema político mexicano.⁸ Cuando empezaron las campañas para elegir al presidente de la República, todo apuntaba que fuera López Obrador electo para este cargo, pero una serie de eventos fuertemente referenciados en los medios de comunicación hicieron que su popularidad se mermara; por ejemplo, sus disputas con Vicente Fox, la intervención del Consejo Coordinador empresarial y la campaña negativa que se emprendió en su contra.

El día de la jornada electoral se obtuvo un resultado inesperado, la diferencia entre el candidato del PAN, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador fue de menos de medio punto porcentual. Dicho resultado no fue aceptado por López Obrador y argumentó fraude electoral, muy similar a una tradición de la desconfianza en los procesos electorales en México, que viene desde los tiempos en que el partido hegemónico tenía que “salvar la revolución” mediante el uso del fraude “patriótico” en las elecciones.

Después del proceso electoral del 2 de julio de 2006, el marco electoral y las instituciones del régimen fueron puestos en tela de juicio por los actores políticos y la sociedad. Con el ánimo de conciliar y lograr corregir los defectos de la democracia mexicana, el 13 de abril del 2007 salió adelante la Ley para la

7 Entre las recomendaciones destacaban el recorte de campañas electorales, mayores facultades para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, control del financiamiento, etc.

8 Tales video-escándalos tenían que ver con la corrupción de algunos funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México, siendo entonces su Jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador. Por este motivo, no se tardó en relacionar a tales funcionarios con el propio López Obrador y su administración en esa ciudad. No obstante, al final privó la cordura, y el proceso de desafuero se suspendió.

Reforma del Estado. Ésta abordó temas como: reforma electoral, federalismo, garantías sociales, reforma al Poder Judicial, y régimen político. El primer, y casi único resultado de esta ley fue la reforma constitucional en materia electoral aprobada el once de septiembre de 2007 que modificó los artículos 6, 41, 99, 85, 108, 116, 122, 134, 97.

De los artículos que transformó el Constituyente Permanente tres puntos llaman la atención en la relación entre los Estados y la Federación en materia electoral. El primero es el relativo a los tiempos en radio y televisión en épocas de campaña. Al respecto, el artículo 41 constitucional ahora señala que El IFE, con la reforma electoral de 2007, ahora es la única autoridad que administra el tiempo en radio y televisión del Estado, para sus propios fines y para distribuirlo entre los partidos políticos. En tiempos de campaña, el IFE tiene cuarenta y ocho minutos diarios, distribuidos entre dos y tres minutos por cada hora de transmisión en radio y televisión (Artículo 41, párrafo primero y apartado A, inciso A) (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 2010).

El segundo punto que llama la atención, referente a nuestros temas, es que en el mismo artículo 41, apartado B, inciso B, se señala que, para las elecciones en las entidades federativas, “el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley” (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 2010).

El tercer punto destacable en esta reforma, establece que ningún partido político podrá nunca comprar tiempo en estaciones de radio o canales de televisión, así como tampoco se podrá que terceras personas (públicas o privadas) contraten este tipo de servicios para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2010).⁹

Las campañas electorales negativas de 2006, basadas en los medios de comunicación y la *spotización* de las campañas, en sustitución del debate, así como los recursos fiscales canalizados a las grandes empresas en telecomunicaciones, propiciaron razonadas críticas al sistema de campañas, lo que produjo una reforma para que ningún partido político pudiera contratar tiempo en los medios de comunicación.

Quedando explícitamente prohibida la contratación de tiempo para fines electorales por cualquier persona privada o pública; para que, entonces solamente se pueda hacer uso de los medios en tiempos oficiales, durante las campañas; y fuera el Instituto Federal Electoral el encargado de administrar el

9 “Reforma electoral al artículo 41” apartado B, párrafos segundo y tercero, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, p. 4.

acceso los medios. Lo anterior ha provocado un debate entre dos valores a tutelar: la libertad de expresión y la libertad del voto. Con esta reforma, el sistema electoral mexicano pasó de ser un sistema “liberal” a la usanza de Estados Unidos, a uno más de control, como en algunos casos en Europa, especialmente en los casos de España y Francia.

Cabe reiterar que esta reforma afecta, no únicamente a los procesos federales, sino que también obliga a las entidades federativas. Es por ello que implica otra vuelta a la centralización en los procesos electorales, ya que en las disputas locales por el poder político desde los municipios hasta las gubernaturas los partidos políticos y los institutos electorales tendrán que acudir a la autoridad federal para solicitar tiempo en los medios.

Otro tema es el relativo a la posibilidad del IFE para organizar los procesos electorales locales. La adición al artículo 116 en su fracción d, que a la letra dice:

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Además, la reforma a este artículo establece incluso hasta la fecha en la que se tendrán que llevar a cabo las elecciones de los gobernantes, legisladores locales y miembros del ayuntamiento establecidos por elección libre, secreta y directa; sin mencionar que da el tiempo de duración en las campañas locales (90 días para la elección de gobernador y 60 en la de diputados locales o ayuntamientos).¹⁰

Con lo anterior queda abierta la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral organice elecciones locales. Esto que parece una mera posibilidad es algo que fue propuesto y aceptado por las dirigencias de prácticamente todos los partidos políticos, por lo que no parece increíble que se ponga en práctica. Con ello acabaría por centralizarse totalmente los procesos electorales en el país.

La iniciativa original del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática era desaparecer al Instituto Federal Electoral y crear al Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, con la cual también desaparecerían los institutos y los tribunales electorales estatales.

Dicha iniciativa reformaba diversos artículos de la constitución mexicana pero principalmente, la fracción tercera del artículo 41.¹¹

10 *Cfr.* Artículo 116, fracciones a) y j) en *Diario Oficial de la Federación, ibíd.*, p. 8.

11 Las partes de esta iniciativa que más notoriamente dejan ver la propuesta centralizadora, son las reformas a la fracción III, principalmente en los incisos a) y c), que dicen: “III. El Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana es la autoridad en la materia, a cargo de la

Si dicha reforma hubiera sido aprobada, la centralización en los procesos electorales no hubiera tenido comparación. El Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana pretendía organizar todo tipo de elección, federal, estatal, municipal, plebiscito, referéndum y consulta popular.

La centralización en los procesos electorales hubiera modificado el sistema electoral mexicano y posiblemente muchos estados no hubieran estado de acuerdo con dicha reglamentación. Además de generar problemas logísticos, por ejemplo: en Oaxaca o en Estado de México los Consejos Electorales estarían en constante trabajo porque las elecciones no son concurrentes, mientras en el Distrito Federal trabajarían cada tres años. Esto implicaría nuevas reformas constitucionales, en el tema de homologación del calendario electoral.¹²

Regresando a la reforma aprobada, podemos decir que tampoco es perfecta, ya que se podrían generar problemas logísticos y de organización dentro del

función estatal de organizar las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana. El Instituto es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; será, independiente en sus decisiones y funcionamiento interno; el ejercicio de su función estará sujeta a los principios rectores de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo, se integrará de acuerdo con las reglas siguientes:

a) El Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana se compondrá de un Consejo General como órgano de dirección; un Consejo Local en cada entidad federativa y durante los procesos electorales, de un Consejo Distrital en cada distrito electoral federal, los cuales se integrarán, observando el criterio de paridad de género, con siete consejeros ciudadanos que deberán cumplir con los requisitos que garanticen su imparcialidad en términos que señale la ley; los partidos políticos nacionales podrán nombrar un representante ante cada uno de dichos Consejos. Cada Consejo designará a su Presidente de entre los propios consejeros ciudadanos.

c) Las y los Consejeros ciudadanos de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional de Elecciones serán nombrados, con una lista de 6 suplentes, observando el criterio de paridad de género, mediante convocatoria pública, y por el voto de dos terceras partes del Congreso de cada entidad federativa (Gaceta Parlamentaria 2007).

- 12 En la exposición de motivos se señalaba lo siguiente: En la fracción III del artículo 41 se propone establecer las bases para la organización del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana en sustitución del Instituto Federal Electoral y de los órganos electorales de las entidades federativas.

Para la conformación de tal instituto se propone que se integre con un Consejo General como órgano de dirección, que sea designado por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y que su Presidente sea designado por los propios consejeros ciudadanos, así mismo se propone que los consejos locales de este Instituto en cada entidad federativa sean designados también mediante convocatoria pública y por el voto de dos terceras partes del Congreso u órgano equivalente de cada entidad federativa, lo cual garantizará una integración federalista del nuevo órgano electoral. Los Consejos Distritales durante el desarrollo de los procesos electorales serán designados por el Consejo General a propuesta de los Consejos Locales.

La creación de un Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana permitirá la conformación de un Servicio Profesional Electoral único que pueda aplicar la legislación federal y las de la entidad federativa que corresponda (Gaceta Parlamentaria 2007).

Instituto Federal Electoral, por ejemplo, suponiendo que en el Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) realizara un convenio para que el Instituto Federal Electoral organice las elecciones locales, simultáneamente a las federales, el IFE tendría que organizar dos estrategias para poder organizar las elecciones locales y federales, ya que los distritos electorales federales difieren de los distritos locales. En cuanto a la normatividad electoral también hay diferencias que podrían originar problemas de logística. Por ejemplo, mientras que a nivel federal el Cofipe establece que el conteo de los votos se hará en las sedes distritales (no sabemos si locales o federales) el miércoles siguiente al día de la elección, el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) establece que el conteo de los votos se hará conforme vayan llegando los paquetes electorales a las sedes distritales.

Otro ejemplo de estos problemas tiene que ver con las mesas directivas de casilla. Una vez más, tomando como ejemplo al Distrito Federal, la normatividad local establece que las casillas estarán integradas por tres funcionarios (presidente, secretario y escrutador) mientras que la federal establece cuatro (presidente, secretario y dos escrutadores). En este caso la autoridad tiene tres caminos: 1) organizar y preparar ciudadanos para formar dos mesas directivas de casilla, una que reciba la votación local y otra que reciba la votación federal conforme a la ley; 2) la casilla federal reciba la votación local y 3) la casilla local reciba la votación federal.

Los tres caminos generan problemas, si se escoge la solución número uno, el trabajo se recarga para la autoridad electoral competente; si se escoge la solución dos y tres, la carga será para los ciudadanos. Atendiendo a que cada casilla tiene la capacidad para atender 750 ciudadanos, pero que tomando en cuenta que el promedio de abstencionismo oscila entre el cuarenta y el cincuenta por ciento, el promedio de votación en cada casilla es de entre trescientos y cuatrocientos votantes. Si hablamos de elecciones concurridas, los funcionarios de casilla estarán contando, en promedio, entre 1,800 y 2,400 votos. Esto es, ciudadanos comunes y corrientes que al finalizar la jornada electoral tienen que contar votos y llenar un acta de escrutinio. Si en promedio, el escrutinio en las casillas llevaba entre dos y tres horas (más el traslado a la sede distrital), en futuras elecciones se duplicará. Esto es importante destacar porque la mayoría de las inconsistencias en las actas de escrutinio se deben a la confusión y al cansancio de los funcionarios de casilla que a intentos de fraude.

Finalmente, la nueva reglamentación establece criterios para empezar a homogenizar los calendarios electorales locales y determina los máximos de duración de las campañas electorales. En ningún caso la elección de gobernador podrá durar más que la de presidente, limitando la capacidad de los Estados para poder determinar sus propios tiempos de campaña. Al negarle esta capacidad a los Estados, el discurso federalista está siendo dejado

en segundo plano, ya que al limitar la capacidad de aquéllos a determinar sus propias campañas, se estaría dejando de lado la capacidad de las entidades para captar y atender sus propias necesidades.

Sin embargo, los intentos de homogenización del calendario electoral no sólo tendrán efectos técnicos, por así decirlo, sino también tendrán consecuencias políticas. Un ejemplo de esto es la tesis de José Enrique Molina, quien muestra que en elecciones simultáneas con elección presidencial por mayoría relativa se da una concentración del voto y un fenómeno de arrastre (Molinar 2001, 15-29). Donde los únicos beneficiados son los partidos políticos que tienen posibilidades de ganar.

Esto significaría que la homologación del calendario perjudicaría a los partidos pequeños en beneficio de los tres partidos grandes.

CONCLUSIONES

El tema del federalismo se ha discutido desde el nacimiento del México independiente. La disparidad entre el tamaño, la población y el poder de los Estados hizo que en muchas ocasiones el pacto federal no se cumpliera al pie de la letra. Al revisar el nacimiento de los Estados mexicanos podemos darnos cuenta que el surgimiento de muchos de éstos se hicieron para debilitar a Estados más fuertes y poderosos. Colima surgió para debilitar a Jalisco, Aguascalientes para debilitar a Zacatecas, así como Campeche para debilitar Yucatán

En cuanto al tema municipal, la fundación del primer municipio se debió a una argucia política. Hernán Cortes fundó el municipio de Villa Rica en Veracruz para librarse del control del gobernador de Cuba.

En sus inicios, el tema electoral no fue una preocupación que inquietará a nuestros fundadores y era natural. La preocupación principal se enfocaba en la construcción de un país, estableciendo un Estado fuerte que pudiera resistir los embates de las potencias extranjeras, principalmente Estados Unidos.

Durante todo el siglo XIX y los primeros años del XX, la descentralización de las facultades para regular los procesos electorales, no fue tema a debate. Los municipios construían el padrón electoral, organizaban y vigilaban el proceso electoral. No había ninguna preocupación al respecto.

Pero, ¿cuándo empieza a preocupar el tema electoral? La respuesta es relativamente sencilla: a partir de que la transmisión del poder se hizo a través de las elecciones y no de las armas. Es por eso, que el PRI creó la ley electoral de 1946 con sus subsecuentes reformas. Todo con el objetivo de tener el control de las reglas del juego.

Tuvieron que pasar cincuenta años para que el segundo proceso

centralizador se diera. En esta ocasión, los motivos fueron distintos, la preocupación por los poderes locales, hizo que se creara el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con facultades para intervenir en los procesos electorales locales, para evitar que los gobernadores tuvieran elecciones a modo. Como en el siglo XIX, los legisladores de la LVI Legislatura temieron el poder de los grupos locales.

Por último, el nuevo marco normativo electoral tiene varios aspectos centralizadores. No obstante de que hubo iniciativas más centralizadoras, como la que propuso el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Hay que tener en cuenta, si es preferible el conflicto constante con poderes locales o el sometimiento ante un poder central, porque al final de cuentas la esencia de lo político es la constante resolución de conflictos y la mejor canalización de los mismos. El tema es crucial porque toca el centro de la soberanía de cualquier estado: darse así mismo las formas de elección de sus gobernantes.

Sin embargo, a lo que se enfrentan en estos momentos los procesos electorales a nivel estatal, es a un control de los consejos o institutos, así como de los tribunales electorales locales, por parte de los gobernadores. En esta lógica debemos revisar la historia política de nuestro país y pensar la forma en la que podemos hacer que los actores políticos se sujeten a las reglas establecidas, mediante una nueva cultura política, que evite la violación de la autonomía de las instituciones electorales, para dotar de certeza y legalidad a los procesos. A la larga el continuo desgaste de las instituciones locales mediante la constante judicialización de las elecciones no crea más que una falta de credibilidad de las mismas y una constante desconfianza de los ciudadanos en los procesos propios.

La federalización se ha logrado a medias, aunque en ocasiones pudiera verse más bien como descentralización o aún más como simple desconcentración, en los servicios de salud, de educación, y ahora se experimenta con la recaudación de ciertos impuestos¹³ que pudieran correr a cargo de los gobiernos locales.

A los municipios les corresponde únicamente la recaudación por el impuesto predial.¹⁴ Cuando uno se adentra en mundo de lo federal y del federalismo se queda con la sensación de que permanece una contradicción muy recurrida en otros ámbitos entre el discurso, las necesidades reconocidas y los hechos.

Con todo, en materia electoral se ha presentado un fenómeno que ciertamente va a contra corriente de las tendencias dominantes en el país y que

13 El tipo y número de impuestos varían según el Estado y están sujetas a la normatividad estatal vigente.

14 Plasmado en el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

contradice, de igual manera, tanto al discurso liberal federalista tradicional oficial, como a las tendencias reales a la federalización. Se trata del reconocimiento del fracaso del federalismo en un ámbito tan importante para la vida soberana de las entidades como lo es la organización de la elección de sus propios gobernantes.

REFERENCIAS

- Becerra, R. et al.(2005), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena.
- Chevalier, F.(1985), “Conservadores y liberales en México,” en *Secuencia*, No. 1, México: Instituto Mora, pp. 136-149.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(2010), *Última reforma diario oficial de Federación, última reforma 29-07-2010*, consultado el 6 de enero de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Coordinación de jurisprudencia y Estadística Judicial(2011), *Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por año*, del 1 de noviembre de 1996 al 5 de enero de 2011, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revisado el 6 de enero de 2011, <http://www.trife.gob.mx/todo2.asp?menu=10>
- De la Peña, S.(2003), *La formación del capitalismo en México*, México: Siglo XXI.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas(2008), consultado el 23 de abril de 2011, http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2008
- Gaceta Parlamentaria (2007), número 2240, miércoles 25 de abril de 2007, consultado el 6 de enero de 2011, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- García O., Antonio(1989), *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México: Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación.
- González, L.(1987), “El liberalismo triunfante,” en *Historia General de México*, México: El Colegio de México, T. II.
- González Ulloa, P.(2011), “La Reforma Electoral de 2007. La libertad de expresión: el debate y las mejoras,” en Salvador Mora y Samuel León(coords.), *Reformas electorales 2007*, México: UNAM.
- Guillén, T.(1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México: Miguel Ángel Porrúa - El Colegio de la Frontera Norte.
- Medina, L.(1978), “Civilismo y Modernización del autoritarismo,” en *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, tomo 20, México: El Colegio de México, pp. 72-73.
- Molina, J.(2001), “Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: Ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura,” *América Latina Hoy*, Vol. 029, pp. 15-29.
- Molinar, J.(1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México: Ediciones Cal y Arena.
- Pérez, G.(2008), *México 2006, las elecciones que dividieron al país*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, J.(2005), *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C. - Instituto Electoral de Querétaro.
- Zoraida, J.(2003), “El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827,” en Josefina

Zoraida Vázquez(coord.), *El establecimiento del Federalismo en México (1821-1827)*, México: El Colegio de México, pp. 26-28.

Article Received: 2011. 01. 11

Accepted: 2011. 05. 06