

## DE LA DESCENTRALIZACIÓN AL CENTRALISMO EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Germán Pérez Fernández del Castillo

### *INTRODUCCIÓN*

La descentralización y un verdadero federalismo han sido de las más sentidas demandas de la población 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. Hoy, ciento cincuenta años después del triunfo liberal, seguimos esperando y demandando un verdadero federalismo. En todo caso, las múltiples reformas constitucionales al artículo 115, dan cuenta de la continuidad de la demanda social al respecto y de los insuficientes avances en la materia. A medias y a regañadientes ha habido una cierta federalización, 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 impuestos que pudieran correr a cargo de los gobiernos locales. A los municipios al día de hoy, como es bien sabido, les corresponde únicamente la recaudación por el impuesto predial. 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 contradice de igual manera tanto al discurso liberal federalista tradicional oficial en nuestro país, como a las tendencias reales a la federalización así se de ésta a trompicas.

Como se sabe durante todo el siglo diez y nueve (con excepción de las constituciones centralistas de 1836-43) y hasta 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 términos generales la ley electoral de 1918 establecía que los Consejos de Listas Electorales (antecedente del Registro Nacional de Electorales) se integraría 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. Éstos serían auxiliados por los consejos distritales, que 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. No había un padrón nacional, 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. Estas dependían de las autoridades y leyes locales, como aún hoy se estila en algunos países como Alemania o los Estado Unidos.

- *La Ley Federal Electoral de 1946: La primera centralización*

La situación descrita anteriormente se terminó en 1946 al crearse la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. Éste último órgano, era el encargado de la distribución y elaboración del padrón, y era integrado por tres funcionarios federales: los directores generales de estadística, población y correos.

Algo similar sucedió con los partidos políticos. Como se sabe, en derecho existen dos tipos de registros: el constitutivo y el declarativo. Es un registro declarativo el que corresponde a una organización que se constituye de forma privada y que, bajo premisas mínimas da aviso a las autoridades sobre su constitución. La función de la autoridad en estos casos se limita únicamente a registrar lo ya existente. Es el caso de 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 misma de la persona moral depende del acto de ser registrado. En México solamente puede haber partidos políticos cuando las organizaciones obtienen el registro por parte de las autoridades 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 y 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. Recuérdese que toda vía a la convocatoria de Plutarco Elías Calles para formar el PNR, asisten más de seiscientos partidos políticos. Todos ellos municipales,

locales o regionales, pero prácticamente ningún nacional. Y saco esto a colación no solamente por la centralización que implicó esta reforma al sistema de partidos sino también porque tuvo también efectos centralizadores en los instrumentos electorales. Como los partidos eran muchos 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 que, este sí, es idéntico en todos los casos. En México, la Junta Empadronadora al registrar al vecino, le otorgaba una boleta para cada elección, para que el ciudadano escribiera el nombre de su candidato, pero como había mucho analfabeta, al llegar a la casilla, el funcionario de casilla, vecino nombrado por la autoridad municipal, leía en voz alta el nombre del candidato para efectos de cerciorarse si en verdad el candidato por el que el ciudadano realmente quería votar. Pero a partir, nuevamente, 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. Para 1951 ya había terminado el proceso centralización total respecto de las autoridades, de los instrumentos y de los procesos electorales federales.

- *La segunda centralización: La Ley Electoral de 1996*

En 1996, se inició otro proceso de centralización en la materia electoral que aún no termina y que afecta no solamente a los procesos federales, sino 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 en el poder se le asignaron cargas prácticamente milagrosas por el simple hecho de darse el fenómeno. Como bien lo ha demostrado Tonatiuh Guillén, la manera en que procesan las decisiones los presidentes municipales siguen 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. Y 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, en suma, que la federación interviniera en los procesos electorales locales para evitar que el autoritarismo traducido en compra o coacción del voto o en actitudes clientelares, distorsionaran la voluntad popular.

De esta manera, se reformó el artículo 116 de la constitución adicionándolo con una fracción cuarta que establece que las elecciones en los estados se realizarán median mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que en los procesos electorales, las autoridades electorales de los estados regirán sus acciones bajo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que las autoridades electorales y jurisdiccionales en la materia gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; que se estableciera un sistema de medios de impugnación; que, de acuerdo a sus posibilidades presupuestales, se dotara a los partidos de un financiamiento equitativo; que se propiciaran condiciones para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; que se impusieran topes a los gastos de campaña y que se

tipificaran los delitos y las faltas en materia electoral. En cualquier sistema político, esta batería de ordenamientos de la Constitución debería ser suficiente, pero en México la desconfianza de los actores hizo que no fuera así. De esta forma, se promovió que el Poder Judicial de la Federación tuviera prerrogativas para la revisión de la constitucionalidad de las leyes de los estados en materia electoral y, además, sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Se reformó, entonces, el artículo 105 de la Constitución para que las leyes electorales estatales fuera 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, entonces cualquier dirigencia de partido político podría interponer un recurso de contradicción de 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 adecuara a los principios constitucionalmente estatuidos o bien que sus resoluciones se alejaran del mandato constitucional, entonces, la autoridad electoral judicial federal podría anular esa resolución o ese acto de autoridad mediante la invocación de la violación a una de los principios abstractos (tales como el de imparcialidad o el de certeza) 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). 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.

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, respecto de la constitucionalidad de leyes electorales locales, una amplia gama de participación de lo federal en lo local electoral.

- *De vuelta a la centralización: la reforma electoral de 2007.*

Después del proceso electoral del 2 de julio del 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 Reforma del Estado. Ésta aborda temas como: reforma electoral, federalismo, garantías sociales, reforma al Poder Judicial, y régimen político. El primer resultado de esta ley fue la reforma constitucional en materia electoral aprobada el once de septiembre de año en curso 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:

*Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales de acuerdo con lo siguiente y a la que establezcan las leyes :*

*a “A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión...*

*Apartado B). Para fines electorales 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 de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley”*

Y a continuación, el mismo artículo fue adicionado como sigue:

*Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión.*

*Ninguna otra persona pública o privada sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos de candidatos a cargos de elección popular*

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; para que quedará 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 acceso los medios. Cabe destacar 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.

El tercer 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.*

*a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.*

*j) Se fijan las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para las que las infrinjan en todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de 90 días para elección de gobernador ni de 60 días cuando se elijan diputados locales o ayuntamientos*

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 descabellado que se ponga en práctica. Con ello acabaría por centralizarse totalmente los procesos electorales en el país.

Finalmente, la nueva reglamentación establece criterios para empezar 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.