



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA REFORMA POLÍTICO – ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, MÉXICO

1995

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA

PRESENTA:

ROCÍO JAZMIN ÁVILA SÁNCHEZ

DIRECTORA: DRA. PAULINA FERNANDEZ CHRISTLIEB



MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

Gloria y Max

A Ernesto, Sara y Mariana

Índice

Introducción	9
1. El sistema político en México	17
1.1 Conformación del sistema político mexicano	17
1.2 Sistema presidencial. Partido hegemónico y legislación electoral	21
1.2.1 De la legitimidad armada a la legalidad constitucional 1917 – 1929	24
1.2.2 El partido de la revolución institucionalizada 1929 – 1946	27
1.2.3 Los años de crecimiento sostenido y desarrollo estabilizador 1946 – 1970	33
1.2.4 Crisis política y consolidación de un nuevo sistema electoral 1970 – 1988	36
1.2.5 La caída del sistema (de conteo) y el fin de la hegemonía priísta 1988-2000	40
1.3 Sistema político en Tamaulipas	45
1.3.1 Antecedentes	48
1.3.2 La revolución institucionalizada. Portesgilismo en Tamaulipas 1924 – 1947	49
1.3.3 El centralismo y su impacto regional 1947 – 1994	52
1.3.4 El liderazgo partidista del ejecutivo estatal 1994 – 2007	59
1.3.5 Tasa de éxito legislativo en Tamaulipas	61
2. Sistemas electorales estatales en México	67
2.1 Sistemas electorales estatales	67
2.1.1 Estructura formal del federalismo en México	68
2.1.2 Desarrollo de los sistemas electorales estatales	71
2.1.3 Delimitación de los distritos electorales estatales	75
2.1.4 Fórmula electoral	77
2.1.5 Formas de candidatura	82
2.1.6 Tamaño del congreso	83
2.1.7 Umbrales legales	85

2.2 Sistema electoral en Tamaulipas	86
2.2.1 Desarrollo de la legislación electoral	87
2.2.2 Conformación de los distritos electorales estatales	89
2.2.3 Fórmula electoral	93
2.2.4 Formas de candidatura	95
2.2.5 Tamaño del congreso	96
2.2.6 Umbrales legales	98
2.3 Sistema de partidos en México	99
2.3.1 Un sistema político <i>partidocéntrico</i>	99
2.3.2 Sistema de partidos estatales	102
2.3.3 Sistema de partidos en Tamaulipas	105
3. El proceso de reforma electoral en Tamaulipas -1995-	109
3.1 Antecedentes: La Ley estatal electoral de 1989	112
3.2 La reforma a la ley electoral	113
3.2.1 El contexto político	113
3.2.2 Los actores políticos estatales	116
3.2.2.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	116
3.2.2.2 Partido Acción Nacional (PAN)	118
3.2.2.3 Partido de la Revolución Democrática (PRD)	119
3.2.2.4 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	121
3.2.2.5 Otros partidos	123
3.2.2.6 Asociaciones civiles y ciudadanos independientes	124
3.2.2.7 Medios de comunicación	126
3.2.3 De la iniciativa ciudadana al control legislativo	127
3.2.4 Los trabajos legislativos (marzo – abril)	131
3.2.5 El proyecto de código electoral (abril – mayo)	135
3.2.6 <i>La cortina de humo</i> (mayo)	139
3.2.7 El proyecto de reforma en comisiones (mayo – junio)	141
3.2.8 El debate en el congreso y la aprobación de una nueva Ley (junio)	143

3.3 El Código Electoral para el Estado de Tamaulipas 1995	146
3.3.1 Organismos autónomos y calificación de elecciones	146
3.3.2 Los partidos políticos en la legislación	147
3.3.3 Colegio Electoral	149
3.3.4 Conformación del congreso	149
3.3.5 Cláusula de gobernabilidad	150
3.3.6 Distritos electorales	150
3.3.7 Fórmula electoral	150
3.3.8 Umbral legal	151
3.3.9 Observadores electorales	151
3.4 Impacto político del nuevo sistema electoral	151
4. Elecciones bajo el nuevo sistema electoral	155
4.1 Organización de las elecciones	156
4.1.1 Registro de partidos políticos	157
4.1.2 Financiamiento estatal a partidos políticos	157
4.1.3 Topes de gasto de campaña	159
4.1.4 Registro de candidatos	161
4.1.4.1 Coaliciones	162
4.1.5 Propaganda	163
4.1.6 Campañas proselitistas	165
4.1.7 La jornada electoral del 12 de noviembre de 1995	166
4.2 Resultados electorales	167
4.2.1 Competitividad electoral	169
4.2.2 Elecciones municipales	170
4.2.2.1 Conformación de los ayuntamientos	171
4.2.2.2 Regidurías de representación proporcional	173
4.2.3 Elecciones legislativas	174
4.2.3.1 Composición del congreso	175
4.2.3.2 Sobrerrepresentación distrital y desproporcionalidad en el congreso	177
4.2.3.2.1 Sobrerrepresentación distrital	178

4.2.3.2.2 Desproporcionalidad en el congreso	180
4.3 Impacto en el sistema estatal de partidos	182
4.4 La sociedad civil y la organización ciudadana no partidista	185
4.4.1 El municipio de Jiménez, un caso de excepción	186
4.5 El sistema electoral en Tamaulipas a mediano plazo	188
Conclusiones	191
Bibliografía	197
Anexos	209
Glosario	211

Introducción

La literatura que analiza al sistema electoral mexicano es extensa. Las particularidades del caso lo han situado como objeto de análisis tanto de teóricos nacionales¹ como internacionales.² Pero en contraparte las investigaciones referentes a los sistemas electorales locales que se han publicado no son tan numerosas.³

Posiblemente el régimen presidencial existente en México ha influido en que la mayor parte de los estudios estén enfocados al análisis del sistema federal. Sin embargo, en el resultado electoral del año 2000, que determinó el fin de la hegemonía -federal- priísta, influyó en gran medida la experiencia local y estatal que en cuatro quintas partes de los municipios nacionales se había vivido, al contar con gobiernos emanados de partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de que buena parte de los estados experimentaban gobiernos divididos y altas tasas de competitividad electoral.

En muchos sectores se ha interpretado la derrota presidencial del PRI como signo inequívoco de que el régimen autoritario ha llegado a término. El caso es que la evidencia apunta a que los gobiernos estatales, independientemente del partido de origen, no sólo han heredado las instituciones y los mecanismos autoritarios... también

¹ Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México, Era, 1967; Luis Medina, *Evolución Electoral en el México contemporáneo*. México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, y *Hacia el nuevo estado. México 1920 – 1994*. México, FCE, 1995; Alonso Lujambio Irazabal, *La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano (1964 – 1985)*. México, ITAM, 1987; *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México, UNAM, (1995); y “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989 – 1997” en: Casar, María Amparo y Marván Ignacio (coords), *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*. México, Cide – Taurus, 2002; y José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México, Retos, peculiaridades y comparaciones*. México, Océano, 1999.

² Destacan los trabajos de Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad, 1980; Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos políticos*. México, FCE, 1998; Joseph Colomer, *Instituciones políticas*. España, Ariel 2001; Diego Reynoso, “Distritos Electorales y Representación Bicameral en México” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, Num. 3, julio – septiembre, 2004; y *Votos Ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. México, FLACSO, 2004.

³ Por ejemplo Tonatiuh Guillén López, “Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión.” pp. 133 – 162 En: *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en Gobiernos locales mexicanos*. Selee, Andrew y Santín, Leticia (coords.) Washington, Woodrow International Center for Scholars, 2006; Ernesto Hernández Norzagaray, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en los Estados mexicanos*. Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2003.

los han perfeccionado.⁴ En 2009 en 22 entidades el gobernador contaba con algún tipo de mayoría en el congreso, esto debido en gran medida al diseño del sistema electoral que establece, en gran parte de los estados, criterios que favorecen la sobrerrepresentación del partido mayoritario, en tanto las fórmulas, umbrales legales y distritos electorales también son elementos constantemente manipulados para favorecer los intereses del partido mayoritario y sus élites políticas.

Comprender la evolución política de las sociedades implica entre otras cosas entender la historia de la élite, o clase política y analizar “el juego que se establece entre las diferentes fracciones y grupos que tratan, en todo tiempo y lugar, de monopolizar el poder.”⁵ En la historia política de la sociedad mexicana se puede ilustrar esta interacción desde múltiples facetas de la vida nacional y una de ellas, indispensable para entender al sistema político en México, es la que refiere al uso, por así decirlo, del sistema electoral para construir primero y mantener después un régimen político presidencial íntimamente relacionado con un sistema de partido hegemónico.

Los antecedentes del sistema político mexicano, sustentado en elecciones periódicas y formalmente competidas donde interactúan elites políticas nacionales y estatales, tienen referente directo en los últimos años del siglo XIX cuando al arribar a la presidencia Porfirio Díaz se percató de que el poder caciquil resultaba indispensable para controlar al país y mantener un cierto orden en la administración, pero por otra parte resultaba peligroso para la figura presidencial permitir la acumulación de poder regional. La opción fue una política de contrapesos donde a cada gobernador se oponía un jefe político y un delegado militar (nunca originario del mismo estado y nombrado directamente por Díaz). El resultado fue un sistema político centralizado con vértice en el presidente de la República y que reproducía su estructura en cada entidad. Así se consolidaron, en paralelo, dos fuerzas políticas: la institucional y

⁴ Cfr. Paulina Fernández Christlieb, *Autoritarismo renovado*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2007.

⁵ María Luz Morán, “La teoría de la élites” en: Fernando Vallespín, (ed). *Historia de la teoría política*, 5. España, Alianza Editorial, 1993, p. 132.

legalmente constituida que provenía del centro, es decir del presidente; y la informal, no siempre legal conformada por los caciques.

Años más tarde, el PRI apostó por aplicar la misma lógica de contrapesos fortaleciendo la figura de los delegados federales frente al poder del gobernador y las élites locales. En cada comité estatal del PRI existe un delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) que por cuestiones prácticas, o reminiscencia porfirista, nunca es originario del mismo estado y es nombrado directamente por el líder nacional del partido.

A partir de la falta de liderazgo partidista que caracterizó a Ernesto Zedillo Ponce de León durante su gobierno, y después de la derrota priísta del 2000, el aparente debilitamiento del PRI nacional ha fomentado la consolidación del gobernador como líder estatal del partido donde las élites políticas locales, con mayor independencia del centro, inciden cada vez más en las decisiones que se toman en el estado, lo que indirectamente ha propiciado la formación de nuevos cacicazgos.

Los sistemas electorales locales son un buen referente para observar cómo han cambiado los patrones en este sentido. La reforma político electoral del estado de Tamaulipas, en 1995, como caso de estudio permite analizar cómo interactuaron los actores políticos durante el proceso que llevó a la adecuación del sistema electoral estatal y, ofrece evidencia sobre los mecanismos utilizados por las élites políticas locales para obtener beneficios bajo un nuevo esquema de correlación de fuerzas.

Así, el presente trabajo parte de la hipótesis general de que durante los años en que se experimentó a nivel federal una hegemonía priísta las legislaciones estatales en materia electoral se modificaron como reflejo de las reformas nacionales. A partir de 1995 las reformas a los sistemas electorales en las entidades han reflejado cada vez más los intereses de una élite política local y menos la voluntad exclusiva de una dirigencia nacional que ya no se encuentra vinculada, en todos los casos, al presidente de la República. En este sentido la citada reforma al sistema electoral en Tamaulipas no significó una ruptura con el patrón que define el desarrollo del sistema electoral del

México postrevolucionario, que puede definirse como la búsqueda del equilibrio entre un sistema democrático, formalmente competido y la necesidad de mantener a salvo la hegemonía del PRI. Por el contrario, se mantuvieron e incluso incrementaron mecanismos de control por parte del ejecutivo estatal, a través de la mayoría priísta en el congreso, aprobando además reformas que han acentuado el sesgo mayoritario del sistema electoral tamaulipeco.

En el mismo marco se plantean dos hipótesis específicas. En primer término la evidencia empírica permite inferir que en el caso de estudio el debilitamiento del PRI, que en pocos años pasó de partido hegemónico a dominante⁶ y en algunos estados a ser oposición, tuvo un impacto moderado en la actuación de las élites partidistas tamaulipecas durante el proceso de reforma electoral de 1995; ya que pese a los resultados electorales que indican un pluripartidismo, el nuevo sistema electoral mantiene e incluso incrementa el sesgo mayoritario. En el mismo tenor la segunda hipótesis específica plantea la persistencia en la manipulación de los sistemas electorales para favorecer al partido mayoritario, tanto en el Poder Legislativo como en los ayuntamientos, lo que se logra básicamente mediante el diseño distrital y los mecanismos de reparto para diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional; así como se mantiene el considerable poder discrecional del congreso del estado sobre asuntos electorales.

En la primera de las hipótesis se analiza la reforma al sistema electoral como variable dependiente, producto de las condiciones históricas y políticas específicas; en tanto para la comprobación de la segunda, el sistema estatal electoral se considera la variable independiente, analizando el impacto en el proceso electoral inmediato mediante el que se renovó el congreso local y las 43 presidencias municipales.

⁶ Según la clasificación de Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. op cit.*

Con la finalidad de comprobar la hipótesis se han planteado metodológicamente como principales objetivos de la investigación:

- Analizar el proceso de reforma electoral como variable dependiente de 3 factores principales:
 - Sistema presidencial y su vinculación con el ámbito estatal.
 - Sistema de partido hegemónico a nivel federal.
 - Presencia de una oposición estructurada desde la década de 1980 que se observa en la temprana yuxtaposición municipal.

- Observar el impacto del sistema electoral producto de la reforma de 1995 en Tamaulipas, a través de cuatro variables dependientes:
 - El sistema estatal de partidos.
 - Competitividad electoral.
 - Concentración del voto.
 - Sobre/subrepresentación legislativa.

La investigación se ha estructurado en cuatro capítulos: en el primero de ellos se aborda el desarrollo del sistema político mexicano, haciendo énfasis en la particular relación que ha existido entre el presidencialismo, el sistema de partido hegemónico y el sistema electoral. Dentro del mismo capítulo se presenta un apartado sobre el sistema político en el estado de Tamaulipas como producto de la interacción entre actores políticos nacionales y locales. A través de este apartado histórico se pretende, además de contextualizar el tema, resaltar las constantes en los distintos procesos de reforma electoral, con el objetivo de contrastarlas con el caso de estudio para observar en que medida se reproducen los patrones diseñados para mantener al partido mayoritario en el poder en un sistema formalmente competido y pluripartidista.

En el segundo capítulo se analiza brevemente el desarrollo y las principales diferencias entre los 31 sistemas electorales estatales que existen en México, como resultado del derecho que establece la Constitución Política Federal para que cada entidad federativa y el Distrito Federal puedan legislar en materia electoral.

Posteriormente se profundiza en el caso del sistema electoral tamaulipeco, su conformación y desarrollo.

Los capítulos tercero y cuarto están dedicados a la reforma del sistema electoral de Tamaulipas durante 1995. En primer término se analiza como variable dependiente, producto de la interacción entre distintos actores políticos y en cuyo proceso de negociación se observan los intentos de las élites locales para manipular las reglas del juego político en beneficio propio, en un claro ejemplo de herestética electoral.⁷ En este apartado se sistematizan las demandas principales de los actores políticos durante el proceso de discusión y elaboración de la nueva legislación electoral en tres grupos: transparencia y certeza en los procesos electorales; coyuntura política y sistema electoral lo que permite analizar con mayor especificidad las reformas.

Finalmente se aborda la reforma electoral como variable independiente, ubicando los efectos a corto y mediano plazo tanto en el sistema de partidos, como en la actuación de los organismos electorales creados por la reforma bajo los principios de legalidad, transparencia y certeza. Además de constatar la influencia que el ejecutivo local, directamente o a través de la mayoría de su partido en el congreso, ha tenido en el desarrollo de los procesos electorales y la conformación de las autoridades electorales.

Al término de cada uno de los capítulos se presenta un breve cierre sobre el subtema abordado, a manera de conclusiones específicas, para posteriormente retomar y articular los hallazgos fundamentales de la investigación en el último apartado donde se ofrecen las conclusiones generales.

⁷ William Riker, *The art of political manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986; Marek Kaminsky "Do parties benefit from electoral manipulation? Electoral laws and heresthetics in Poland, 1989-93", *Journal of Theoretical Politics*, 14, (3), 2002, pp. 325, 326; citados por Ignacio Lago y José Ramón Montero, "Todavía no se quienes pero ganaremos: Manipulación política del sistema electoral español", José Ramón Montero e Ignacio Lago, (eds.), *Zona abierta 110/111 Sistemas Electorales*, Madrid, Pablo Iglesias, 2005, p. 284.

Sobre el proceso de reforma político electoral que se experimentó a nivel federal en México durante 1977, Octavio Paz escribió: “Durante dos siglos hemos buscado el difícil equilibrio entre la libertad y la autoridad, el centralismo y la disgregación. La índole de nuestra tradición no ha sido muy favorable a estos empeños de reforma...”⁸ Más de 30 años después parece que las afirmaciones de Paz siguen estando presentes en cada una de las reformas electorales nacionales y estatales, Tamaulipas incluido.

⁸ Octavio Paz, *El peregrino en su patria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 557.

1. El sistema político en México

“Quienes están dentro saben, pero no escriben; quienes estamos afuera escribimos, pero no sabemos.”

Daniel Cosío Villegas (México, 1898–1976)

1.1 Conformación del sistema político mexicano

Durante las primeras décadas de vida independiente en México se enfrentaba la necesidad de construir un proyecto viable de nación. Definir la naturaleza jurídico – política del nuevo país propició múltiples desacuerdos entre los representantes de las distintas corrientes ideológicas, lo que determinó en gran medida que durante cuarenta años se experimentara una variedad de estilos de gobierno. Sin embargo, existe algo en común entre el fracaso conservador de crear un imperio y la confianza optimista que los liberales tenían puesta en la democracia: ambas concepciones, y otras muchas de la época, eran discutidas exclusivamente por las élites que tenían acceso a la lectura y eran estos grupos reducidos quienes pactaban la creación de un marco legal que regulara al recién constituido país.

Después de múltiples enfrentamientos el grupo de liberales que dominaba la escena política plasma sus ideales de nación en la Constitución política mexicana de 1857, que era en términos jurídicos marcadamente liberal y democrática, en ella se establecía por primera ocasión el voto universal –e indirecto- y se introducía el concepto de distrito electoral. Ignacio Comonfort, presidente de México por aquellos años, se encontraba ante un panorama conflictivo caracterizado por invasiones extranjeras, pugnas entre centralistas y federalistas, enfrentamientos civiles y religiosos, que se reflejaban en una precaria situación económica. Estas restricciones al ejercicio del poder federal influyeron fuertemente en la decisión del Ejecutivo de dejar en manos de gobernadores, jefes políticos y ayuntamientos lo relativo a la

delimitación de distritos electorales, elaboración del padrón, instalación e integración de casillas.

A pesar de la existencia del voto universal y de los principios democráticos contenidos en la Constitución política de 1857, el alto analfabetismo facilitaba que las élites políticas federales y locales adaptaran las legislaciones y prácticas electorales conforme a sus intereses; la ausencia del ciudadano se reemplazó con una serie de relaciones y pirámides de patronazgos.⁹

Este fenómeno conveniente a los intereses del gobierno de Porfirio Díaz fue fomentado por 30 años, consolidando un ejercicio del poder centralizado donde las élites políticas actuaban buscando la aceptación del líder máximo, quien tenía facultades para designar y remover de su cargo a funcionarios y representantes de los tres niveles de gobierno.

En el análisis de la historia de México se observa cómo ha coexistido la legalidad del presidente de la República con la legitimidad del caudillo.¹⁰ Los titulares del ejecutivo aspiran a ser la figura impersonal, sacerdotal e institucional que encabece la casta que ejerce el poder, a través de una de sus momentáneas encarnaciones: el nuevo *tlatoani* azteca. La presidencia en México, escribió Octavio Paz, es una función institucional, se sostiene en la legalidad, explica la concentración del poder como una consecuencia de la investidura impersonal, de quien ocupa la silla presidencial. El caudillo mientras tanto cumple una misión excepcional, no pertenece a ninguna casta, no lo elige nadie, es siempre personal y actúa sin el consentimiento legal.¹¹

⁹ Luis Medina, *Hacia el nuevo... op. cit.* p. 15.

¹⁰ Para el término caudillo se utiliza como punto de partida la definición de la Real Academia Española “Hombre que, como cabeza, guía y manda la gente a la guerra” y “Hombre que dirige algún gremio, comunidad o cuerpo.” Sin embargo a diferencia de España, la figura del caudillo en México rebasa el concepto en cuanto a la carga simbólica que contiene y refiere a la personalización del poder en términos sincréticos y con una especie de impregnación religiosa, en la que ha tenido que ver tanto la tradición judeocristiana como la prehispánica con el endiosamiento del hombre...”. Desde el punto de vista sociológico *cfr.* Pablo González Casanova “Los caudillos y caciques regionales y locales” en: *La democracia en México, op cit.* 46-50.

¹¹ Octavio Paz, *El laberinto de la Soledad, Posdata y vuelta al laberinto de la soledad.* México, FCE, 2001. pp.347, 348.

La búsqueda de la legalidad institucional y el carisma del caudillo coexisten con ciertos matices en la historia de México. La estabilidad del porfiriato con su “orden y progreso” fue posible gracias a una fuerte figura presidencial, que se apoyaba en una pirámide de caciques¹² regionales que le garantizaban el orden y la reproducción sistemática del modelo nacional.

La relativa estabilidad política se modificó en 1909, cuando Francisco I. Madero creó el Partido Nacional Antirreleccionista; bajo el lema de “sufragio efectivo, no reelección”, proponía la observancia estricta de la Constitución, la libertad municipal y el respeto a las garantías individuales. Con esta plataforma Madero recorrió las principales ciudades mexicanas buscando el apoyo de las élites políticas locales, argumentando la necesidad de renovar al cerrado grupo que por 30 años había concentrado el poder. La disputa en la arena político-electoral terminó en 1910, cuando fue encarcelado bajo los cargos de conato de rebelión y ultraje a las autoridades.

Se reactivó en México la figura del caudillo, dando inicio el movimiento armado de 1910 que unía los postulados liberales de Madero con las demandas de reivindicación social, fundamentalmente agraria, indispensables para congregarse a los numerosos contingentes de campesinos que tomaron las armas el 20 de noviembre.

Con la decena trágica se agudizó en México la inestabilidad política y aumentaron los enfrentamientos armados entre facciones que luchaban por el poder. Los caudillos de los distintos grupos coincidieron en que la solución al prolongado conflicto armado pasaba forzosamente por la creación de un nuevo marco legal, que permitiera que los desacuerdos políticos fueran solucionados pacíficamente, estableciendo que los procesos electorales serían la única vía legal y legítima para acceder al poder. En este contexto se convocó en 1916 a un Congreso Constituyente.

¹² Con fines operativos, en la presente investigación se utiliza el término cacique como “persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos.” Diccionario de la Lengua Española. Aunque matizando que la palabra cacique es polisémica y alude a fenómenos tanto sociales, políticos y económicos.

Concluidos los trabajos legislativos, se promulgó en 1917 la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, donde quedó reflejada la nueva correlación de fuerzas y se sentaron las bases legales para el desarrollo del sistema político mexicano como lo conocemos actualmente.

En lo que se refiere a la conformación del gobierno, el punto de partida fue un sistema de representación muy similar al de Estados Unidos de Norteamérica, donde cada representante era responsable ante un electorado territorialmente diferenciado y se votaba en elecciones separadas. Los senadores se elegían en distritos que coincidían con los territorios de los estados y los diputados en distritos federales, que constituían unidades territoriales con un tamaño homogéneo de población. El presidente de la República se elegía en un solo distrito conformado por todo el territorio nacional.¹³

La nueva Constitución era menos liberal que su antecedente inmediato y en ella se eliminaron elementos que dotaban de cierta independencia al legislativo, para otorgar un mayor peso a las decisiones del ejecutivo.

Los partidos políticos no fueron tema de discusión durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, en el texto constitucional no se alteró el artículo relativo a las posibilidades y modalidades de asociación política de los ciudadanos, ni las disposiciones que prevenían la formación y actividad de partidos políticos¹⁴. Tanto en la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916*, como en la *Ley Electoral de 1917* se prevé la existencia de partidos políticos y su libre intervención en las operaciones electorales, admitiendo explícitamente, que además de los ciudadanos postulados por los partidos políticos podrían participar candidatos independientes, reconociendo los mismos derechos para ambos.¹⁵

¹³ A diferencia de Estados Unidos de Norteamérica se estableció como método la elección directa.

¹⁴ Mencionados por primera vez como tales, en la *Ley Electoral de 1911*, promulgada por Francisco I. Madero

¹⁵ Paulina Fernández Christlieb, *Registro legal de partidos políticos: Orígenes en México*. México, CIICH, UNAM. pp. 3-5.

Con la nueva legislación postrevolucionaria se inauguró en México un nuevo periodo, donde el interés compartido entre las élites revolucionarias era llegar a un acuerdo pacífico para evitar la solución armada a los conflictos políticos, así se empezó a esbozar lo que más tarde desembocaría en la revolución institucionalizada, el partido hegemónico, el presidencialismo y su coexistencia con los cacicazgos locales.

1.2 Sistema presidencial. Partido hegemónico y legislación electoral

Al referirse al presidencialismo en México, Octavio Paz¹⁶ lo definió como la transmisión del arquetipo azteca de poder político. La secreta supremacía del poder azteca y sus *tlathoque* –*tlatoanis*-. Ahora en el México postrevolucionario los presidentes eran vistos, tratados y temidos como a un *tlatoani* moderno.¹⁷

El gran poder del presidente mexicano en la era postrevolucionaria tiene en esencia una carga histórica y cultural, no se puede explicar desde una sola perspectiva. En términos legales tiene su origen en las facultades que se otorgan al titular del Ejecutivo en la *Constitución de 1917*, el prolongado mandato de seis años,¹⁸ que duplica el período de los legisladores, el hecho de no estar sujeto al voto de confianza de la legislatura para conservar su mandato, esto es, que el *impeachment* está limitado a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común”¹⁹ situaciones extremas que difícilmente pueden presentarse y mucho menos probarse.²⁰

¹⁶ Octavio Paz, *El laberinto...* op cit. p. 347.

¹⁷ Enrique Krauze, *La Presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México, Tus Quets editores, 1997. p 108.

¹⁸ A partir de 1927.

¹⁹ Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁰ Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en: Jorge Lanzaro (comp.) *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América latina*. Argentina: CLACSO, 2003, p. 253.

El presidente cuenta con facultades para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete,²¹ tiene además, la posibilidad de iniciar leyes o decretos y la facultad de veto para suspender la promulgación de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso de la Unión y evitar que entre en vigor. El poder legislativo podría obligar al ejecutivo a promulgar la iniciativa vetada, pero para ello necesitaría aprobarla nuevamente con mayorías de dos tercios en ambas cámaras, aun así, el ejecutivo podría no publicarlas.²²

Así, el enorme poder del presidente mexicano en la era postrevolucionaria se explica en un primer tiempo por sus atribuciones legales y, en segundo lugar, por lo que Jorge Carpizo denominó facultades metaconstitucionales, definidas por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante muchas décadas por la presencia de un partido hegemónico.²³ El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon ha escrito al respecto que los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes del partido oficial hacia su propio líder, que usualmente es el titular del ejecutivo. Las facultades metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones.²⁴

Según este enfoque, las facultades metaconstitucionales del presidente se presentan en regímenes presidenciales, que dispongan de una arquitectura constitucional donde se estipule la división de poderes. Y requiere además de tres condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola.

Se requiere en primer lugar de un “gobierno unificado”, es decir, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del congreso pertenecientes al partido del

²¹ El Senado debe confirmar el nombramiento del Procurador General (aunque el presidente puede removerlo sin necesidad de consulta); también confirma en el cargo a los agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de hacienda.

²² Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*. México S XXI, 2001, pp. 83-98.

²³ *Idem*.

²⁴ Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en: Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina, Paidós, 2002. p.138

presidente de la República; en segundo lugar debe existir disciplina parlamentaria en el partido mayoritario; y finalmente es necesario que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo. Además de Weldon, algunos estudios recogen la coexistencia de estos elementos en México, Jorge Carpizo²⁵, Daniel Cosío Villegas²⁶ y en un tenor distinto José Antonio Crespo²⁷ y Alonso Lujambio.²⁸

Ser los máximos líderes²⁹ de un partido que nació desde el poder y se constituyó en su origen como partido de Estado permitió a los presidentes mexicanos convertirse en el árbitro de las disputas entre la élite partidista, contar con un amplio margen de maniobra a la hora de establecer políticas de gobierno y, designar candidatos con gran libertad, además, como apunta Lujambio. “No es lo mismo para un partido delegar el poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones.”³⁰

El presidencialismo en México, y su correlación con el régimen de partido hegemónico, se explica en gran medida por las reformas frecuentes a las legislaciones electorales que van desde 1946 hasta 1994, las que permitieron al PRI preservar un amplio control político revestido de flexibilidad institucional y cierto grado de legitimidad de origen electoral.

La legislación electoral fue uno de los instrumentos básicos para mantener el régimen de partido hegemónico, sin perder el halo democrático que ofrecía la existencia de una oposición electoral. En este sentido, la lógica en la mayoría de las reformas electorales ha sido mantener un cierto equilibrio político, preservando dentro del juego electoral a la oposición de modo que ésta no saliera de la contienda o

²⁵ Carpizo, *op cit.*

²⁶ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*. México, Mortiz, 1972.

²⁷ José Antonio Crespo, *El fin de la hegemonía partidista*. México, CIDE, 2003.

²⁸ Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad” *op cit.*

²⁹ Plutarco Elías Calles de 1929 a 1935, y el presidente de la República desde 1935, con Lázaro Cárdenas, hasta 1988 con Carlos Salinas de Gortari.

³⁰ Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad” *op cit.* p. 256.

feneciera electoralmente, pero evitando simultáneamente que esa oposición se consolidara de manera suficiente como para generar un auténtico desafío al PRI. Hasta la actualidad, en las legislaciones electorales, federal y estatales, se puede observar la combinación ente la necesidad de mantener a los partidos de oposición dentro del juego electoral para inscribirse en el ámbito democrático y conservar, por otro lado, el control estatal sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

El nacimiento de este sistema electoral *sui generis* se explica en parte porque a los grupos políticos emanados de la revolución mexicana les era difícil constituir un sistema de partido único por dos razones fundamentales: por un lado el lema de la revolución maderista de 1910 fue la democracia liberal, así que abandonar completamente el formato democrático hubiera implicado un alto costo político en términos de legitimidad.³¹ Además, la cercanía con los Estados Unidos, y su papel determinante para consolidar o debilitar a los gobiernos mexicanos a lo largo de la historia, hacía recomendable guardar las formas democráticas.

La relación entre el presidencialismo mexicano, el partido hegemónico y el uso de la legislación electoral para mantener el equilibrio político, ha llevado a teóricos como Nohlen³² y Giovanni Sartori³³ a considerar que México ha sido excepción a la regla en la clasificación de sistemas electorales.

1.2.1 De la legitimidad armada a la legalidad constitucional 1917 – 1929

En 1917, al aprobarse la nueva Constitución, se había iniciado el proceso para recobrar la legalidad en el país, sin embargo Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejecutivo bajo el nuevo marco legal, fracasó en su intento por conciliar los intereses de los distintos grupos revolucionarios, perdió el apoyo de los principales caudillos y finalmente fue asesinado en 1920, luego de proclamado el Plan de Agua Prieta en

³¹ José Antonio Crespo, *El fin de la hegemonía.... op. cit.* p.1

³² Dieter Nohlen, *op cit.* y *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral.* Perú, Fundación Friedrich Eber, 1993.

³³ Giovanni Sartori, *op cit.*

Sonora. Durante el gobierno carrancista se había iniciado el proceso de transformación de las reglas formales del sistema político, pero en los hechos en grandes sectores de la población se mantenían las prácticas del antiguo régimen.

Los tres Generales sonorenses, que estaban detrás del Plan de Agua Prieta –De la Huerta, Obregón y Calles- pactaron turnar entre ellos el Poder Ejecutivo. Así, en 1920 Adolfo de la Huerta promovió un período extraordinario de sesiones en el congreso con el fin de instalar el Colegio Electoral que lo declararía presidente sustituto, una vez en el cargo convocó elecciones para el período 1920-1924 donde resultó electo Álvaro Obregón. El pacto terminó en 1923 cuando la decisión presidencial para elegir sucesor se inclinó a favor de Elías Calles, como respuesta De la Huerta encabezó un intento de rebelión que, al fracasar, lo obligó a exiliarse en EUA.

La estabilidad política seguía siendo precaria en 1924. Aunque gran parte de los líderes naturales del movimiento armado habían sido asesinados³⁴ y otros desterrados, el escenario político nacional al que se enfrentó Calles al llegar a la presidencia era complicado, además de las intenciones reeleccionistas de Álvaro Obregón estaba la pulverización política reflejada en la existencia de ocho mil partidos políticos³⁵, que como documenta Jean Meyer, eran reflejo del arcaísmo de la vida política, el personalismo y la limitación del juego a una clase política muy reducida.³⁶

Por influencia de Obregón en el período callista se reformó la Constitución para permitir la reelección, aumentar el período de gestión de cuatro a seis años y suprimir la inamovilidad de los jueces, cuyo nombramiento a partir de entonces dependerá del ejecutivo con aprobación del Senado.

Las modificaciones constitucionales y el control sobre el congreso le permitieron al General Obregón presentarse a la reelección como candidato único, obteniendo 1 millón setecientos mil votos, suficientes para ser declarado presidente electo de

³⁴ Emiliano Zapata en 1919; Carranza en 1920; Francisco Villa en 1923

³⁵ Por ejemplo: Veracruz, con 150; Tabasco con 544; Chihuahua con 242; El estado de México con 200.

³⁶ Jean Meyer, “La diarquía (1924 -1928)” en: María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.) *Gobernar sin Mayoría. México (1867-1997)*. México, CIDE-Taurus, 2002. p 198.

México; sin embargo no llegó a tomar posesión del cargo, porque el hombre que confesara a sus amigos “Quien mata más, es quien gobierna”, muere asesinado en el Distrito Federal 16 días después de las elecciones.

Plutarco Elías Calles se enfrentó a la necesidad de elegir presidente interino. El nombramiento recayó el entonces Secretario de Gobernación: Emilio Portes Gil, quien ocupó en forma interina la Presidencia de la República durante 14 meses.

Aunque es bien conocido que en Tamaulipas se fundó en 1924 el Partido Socialista Fronterizo (PSF), poco se ha escrito sobre el hecho de que fue de los primeros casos mexicanos donde una asociación política es concebida como partido oficial, rompiendo además con el esquema de representar los intereses de una sola clase económica y agrupando a la sociedad en diversos sectores. La finalidad del PSF en 1924 fue postular a Portes Gil como candidato “de unidad” al gobierno del estado, en un llamado a la cohesión de la familia revolucionaria.

Durante el interinato de Portes Gil en la presidencia de México se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1929 el político tamaulipeco propuso a Calles la creación de un gran partido nacional cuyos estatutos se basaran en los del PSF. La experiencia del partido oficial, como se denominaba al Partido Socialista en Tamaulipas, había conseguido pacificar a la población y alcanzar un acuerdo entre los diferentes caciques regionales para distribuir y rotar el poder mediante mecanismos institucionales, además de asegurar la canalización de recursos suficientes al partido mediante el pago obligatorio por parte de los burócratas del último día de sueldo, correspondiente a los 7 meses terminados en 31.³⁷ Calles no dudó en promover el mismo esquema, ahora a nivel nacional, y autoproclamarse jefe máximo del partido recién fundado.

Así culminaba el periodo conocido en la historia de los partidos políticos en México como el de los *partidos caudillistas*, por ser éstos grupos organizados no

³⁷ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*. México, Era, 1980. p 39.

estables, formados “al amparo de los prohombres de la época”, como menciona Vicente Fuentes Díaz.³⁸

1.2.2 El partido de la revolución institucionalizada 1929 – 1946

Durante el último Informe presidencial del 1° de septiembre de 1928 Calles expuso su convicción de la necesidad “de pasar de un sistema más o menos velado de gobierno de caudillos a un más franco régimen de instituciones”, e insistió en que la ausencia de caudillos permitiría “orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional”. Uno de los ideales que Calles proponía alcanzar en esos momentos era “la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos políticos nacionales orgánicos, con olvido e ignorancia de hoy en delante de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país.”³⁹

Con el discurso de Plutarco Elías Calles se inaugura la etapa de las instituciones en México y aunque de sus palabras y acciones se infiere el deseo de crear un monopolio político la escenografía democrática exigía elecciones formalmente competidas y la presencia de partidos de oposición legalmente reconocidos, así que la mejor opción para la élite revolucionaria fue aceptar un modelo formalmente multipartidista.

El PNR, fundado en 1929 con el lema “Instituciones y Reforma social”, funcionó como mecanismo para regular la lucha por la presidencia y para contener la efervescencia política, permitiendo resolver con cierta flexibilidad las tensiones entre el centro y la periferia, los caciques y el Estado.⁴⁰ Dicho en otras palabras, para que

³⁸ Citado Por Paulina Fernández Christlieb en: *Registro legal de partidos políticos... op cit.* p.15

³⁹ *Ibid* p.16.

⁴⁰ Luis Medina, *Hacia el nuevo... op cit.* p. 16

funcionara la centralización del poder era necesario que estuviera cimentada en las antiguas redes caciquiles que operaban en las distintas regiones.

Luis Javier Garrido ha descrito cómo en su origen el PNR se basó en partidos y agrupaciones locales que reconocían el liderazgo del jefe máximo, pero que en las contiendas locales seguían actuando con cierta autonomía, lo que se modificó en 1933 cuando la II Convención Nacional Ordinaria los obligó a disolverse tras amenaza de expulsión.⁴¹

Ante la imposibilidad de existir legalmente las asociaciones locales desaparecieron formalmente, aunque en los hechos el caciquismo dentro y fuera de los partidos siguió siendo una práctica común, una esfera de poderes regionales con los que el ejecutivo federal se vio obligado a interactuar y de cuya coexistencia resultó beneficiada una nueva clase política: los caciques electorales.

Los caciques controlaban políticamente su región, ostentándose como miembros leales al partido revolucionario al que le garantizaban triunfos electorales en sus distritos, y a cambio contaban con la posibilidad de elegir candidatos para determinados puestos de elección popular. Así se explica en parte la disciplina partidista que caracterizó a los gobiernos mexicanos emanados del partido revolucionario.

En términos estrictamente formales la formación del PNR marcó el inicio del proceso de desmantelamiento caciquil, aunque cierto en parte, la herencia se puede observar en la práctica política, común hasta nuestros días, en la que un individuo no busca tanto pertenecer a un partido por la ideología que lo sustenta, como por la cercanía con el jefe o líder.⁴²

⁴¹ Luis Javier Garrido, *El Partido de la revolución Institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México, S XXI, 1991.

⁴² Pablo González Casanova. *La democracia... op cit.* p. 50.

De los caciques al estilo porfirista, puede decirse que al igual que la revolución se transformaron, se institucionalizaron, fortaleciendo su carácter político y sumando el partidista. El sustento de los nuevos caciques ya no era exclusivamente su posición económica, sino su control político-electoral sobre determinadas zonas, para lo cual se valían por una parte de su capacidad de distribuir favores y recursos a sus simpatizantes y, por otra, de contar con cierta capacidad de maniobra al margen de la ley, un tanto a la usanza de aquella frase juarista: “a los amigos justicia y gracia, a los enemigos la ley a secas.”

La consolidación de las nuevas élites revolucionarias –ahora institucionalizadas– guardaba estrecha relación con la centralización del poder y su reproducción a nivel estatal, así el PNR mantuvo y amplió la presencia de caciques regionales, quienes fortalecieron su poder perteneciendo al partido oficial y representando en él determinados sectores y por supuesto votos. Aunque esto no constituía el más puro ideal de representación política resultó útil para legitimar los procesos electorales.

Los elementos formales a considerar en el sistema electoral mexicano de la década de 1930 eran, por una parte el marco legal que establecía el voto universal, la elección directa del presidente y el carácter aglutinador del partido revolucionario, y por otra el gran porcentaje de población analfabeta concentrada en las zonas rurales que poco participaba de los asuntos políticos que se desarrollaban a nivel nacional. La conjugación de estos factores determinó en parte el clientelismo, la compra de votos y el fraude electoral.

Las estrategias electorales pudieron implementarse con mayor eficacia en los sectores marginados social y económicamente. Bajo el operativo de compra o coacción del voto se delineó una de las características que definió por décadas el comportamiento electoral mexicano y que hoy en día persiste en muchas entidades - entre ellas Tamaulipas- a menor índice de desarrollo humano, mayor participación en los procesos electorales.⁴³

⁴³ Cfr. José Antonio Crespo, *México: Abstención y desarrollo social*. México, CIDE, 2004.

A nivel discursivo los gobiernos revolucionarios eran el resultado de procesos electorales periódicos y legales, aunque como menciona Paulina Fernández, éstos no fueron prioridad en los años de definición de las principales características del régimen político mexicano, ni fueron un mecanismo determinante en la disputa, conservación y legitimación del poder.⁴⁴

Al final de la década de 1930 el presidente Cárdenas inició una serie de reformas al interior del partido que culminaron en 1938. Con el cambio de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y de lema “Por una democracia de trabajadores”, también se consolidó la corporativización del partido, que desarrolló una fuerte estructura de movilización política y electoral sobre las organizaciones afiliadas: sindicatos, organizaciones campesinas, y de sectores populares, burocracia y maestros. 1938 es también fundamental para la historia del presidencialismo en México, ya que por primera ocasión se concentra el liderazgo partidista y la presidencia de la República en la misma persona: Lázaro Cárdenas, quien había expulsado del país al fundador y jefe máximo del partido: Plutarco Elías Calles.

Para la década de 1940 la creación del PRM había permitido incorporar a los diversos sectores de la sociedad en una estructura de frente popular, lograr un acuerdo tácito entre las élites partidistas para compartir el poder y rotarse en los cargos de elección popular. Estaban sentadas las bases políticas, institucionales y hasta metaconstitucionales del sistema político postrevolucionario.

En 1940 Cárdenas eligió como candidato del PRM a Manuel Ávila Camacho, quien se enfrentó en las elecciones del 7 de julio a Juan Andrew Almazán, postulado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), que contaba con el respaldo de grupos callistas y la simpatía de una parte del ejército. Almazán desarrolló su campaña en medio de un clima violento y aunque se ha escrito que las preferencias electorales favorecían al candidato del PRUN la victoria se otorgó al candidato oficial. La elección presidencial de 1940 fue la última realizada en el marco de la *Ley para la*

⁴⁴ Paulina Fernández Christlieb, *Registro legal... op cit.* p.6

Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918 y la última real –aunque no oficialmente- competida durante más de cuatro décadas.⁴⁵

Manuel Ávila Camacho, el llamado “presidente caballero”, optó por el camino de una gradual evolución del sistema electoral convencido de que en ese tiempo era imposible prescindir de la participación que el Estado debía tener en las elecciones. En este contexto también era necesaria una reforma en la estructura, el ideario, y el programa del PRM con miras a formalizar la institucionalización del movimiento revolucionario y desmilitarizarlo. Ante lo que el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) bajo el lema de “Democracia y Justicia Social” en 1946”.

El partido se enfrentaba al reto de lograr la cohesión entre las distintas fuerzas posrevolucionarias y para ello era indispensable fortalecer el sistema de partidos y las elecciones como única forma legítima de acceder al poder, la no posibilidad de reelección, además de garantizar el cumplimiento del lema revolucionario de “sufragio efectivo, no reelección”, se convertía en el acuerdo tácito entre las élites políticas para compartir el poder presidencial y negociar la permanencia de sus cuadros en el gabinete.

Por otra parte, la existencia de caudillos o líderes carismáticos con posibilidades de competir formalmente en procesos electorales representaba una seria amenaza para la continuidad del sistema político mexicano, por ello en la lógica de las élites partidistas era necesario restringir la participación política de los individuos opositores, eliminando las posibilidades de candidatos independientes y sometiendo a los partidos a reglas preestablecidas bajo la vigilancia directa de la Secretaría de Gobernación.⁴⁶

En este marco se promulgó la *Ley Electoral Federal de 1946* con la intención de propiciar un sistema nacional de partidos que evitara el movimiento electorero, que

⁴⁵ *Ibid.* p. 8.

⁴⁶ *Ibid.* p. 9

aunaba la irresponsabilidad política a la fragilidad estructural partidaria.⁴⁷ Esta intención se tradujo en el aumento de los requisitos para que las asociaciones políticas pudieran ser consideradas como partidos políticos, además se estableció la obligación de registrarse ante la Secretaría de Gobernación al menos un año antes de los procesos electorales. La legislación de 1946 terminó con la posibilidad de las candidaturas presidenciales independientes, haciendo obligatorio que los candidatos al Poder Ejecutivo fueran postulados por un partido político legalmente establecido. Las candidaturas a cargos legislativos y gobiernos locales, en cambio, podían ser independientes.

Con esta reforma se creó el Consejo del Padrón Nacional con el objetivo de elaborar una lista de electores a nivel nacional, función que antes quedaba en manos de las autoridades estatales y municipales. Esto se tradujo en el fortalecimiento de la pirámide política cuyo vértice era la dirigencia nacional del PRI y, a través de ella, la Presidencia de la República.

Asegurada la hegemonía partidista, Ávila Camacho podía intervenir lo menos posible en el ámbito estatal, le interesaba evitar la consolidación de caudillos con la fuerza suficiente como para participar como oposición en procesos electorales, pero no tenía interés en dismantelar la red caciquil leal al partido, como Portes Gil en Tamaulipas, o Rodríguez Triana en Coahuila, por citar algunos, aunque el ejemplo más acabado sería el de Gonzalo N. Santos en San Luís Potosí, quien en las elecciones de 1940 dijera a un grupo de escrutadores: “no me discriminen a los muertos, pues todos son ciudadanos y tienen derecho a votar”... por supuesto por Ávila Camacho.⁴⁸

Esta hegemonía institucionalizada, con un nuevo marco legal y el simultáneo mantenimiento de patronazgos locales, permitió la estabilidad y la continuidad política ya que el respaldo del voto popular –con o sin muertos- le otorgó cierta legitimidad al régimen. Además proporcionó a la élite gubernamental un amplio margen de maniobra

⁴⁷ Luis Medina, *Hacia el nuevo... op cit* p.163

⁴⁸ Gonzalo N. Santos, *Memorias*. México, Grijalbo, 1984. p. 709

y la facultó para abrir mayores espacios de participación, disidencia y crítica, sin correr riesgos.⁴⁹

1.2.3 Los años de crecimiento sostenido y desarrollo estabilizador 1946 – 1970

Durante los poco más de 20 años que comprende este periodo de la historia política mexicana se experimentó un repunte de la economía nacional, una creciente industrialización y un incremento en la cobertura de servicios básicos. Sin embargo también está caracterizado por la serie de movimientos sociales que cuestionaban al sistema: los movimientos de disidencia y protesta magisterial (1956-1958) y ferrocarrilera (1958-1959);⁵⁰ así como el movimiento estudiantil de 1968. Por otra parte durante estos años se consolidó el sindicalismo organizado por el Estado, que venía gestándose desde la década de 1930 y que definió las prácticas corporativistas de los sexenios sucesivos.

Este periodo de la historia política mexicana inicia en 1946, con la elección de Miguel Alemán (1946-1952) como presidente, quien obtuvo el 77.9 % de los votación. La agenda de gobierno estuvo enfocada principalmente en mejorar la situación de la economía, apoyándose fundamentalmente en la política de sustitución de importaciones, que trajo consigo la generación de industrias. El turismo y la reactivación del campo eran también prioridad sexenal.

En 1951 y después de una serie de conflictos en la selección interna de candidatos municipales, entre los que destaca el caso de Tamaulipas en 1948,⁵¹ se reformó la ley electoral. Las adiciones más significativas se refieren a la supresión de elecciones primarias y la transformación del Consejo del Padrón Electoral en Registro Nacional de Electores, que contaba con facultades ejecutivas en cuanto a la

⁴⁹ José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas... op. cit.* p. 45

⁵⁰ Luis Medina, *Hacia un... op cit.* p. 166

⁵¹ *Ibid.* p. 164

integración del padrón nacional. En 1948 se creó el Partido Popular Socialista (PPS) encabezado por Vicente Lombardo Toledano.

De 1952 a 1958 ocupó la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, que mantuvo la política económica en términos similares a la de su antecesor. Por otra parte enfrentó movimientos sociales, básicamente obreros, que cuestionaban las prácticas políticas, económicas y sociales del régimen. La creación del PPS, al que se sumó en 1954 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) incrementó a cuatro el número de partidos registrados ante la Secretaría de Gobernación. Destaca, en términos políticos, el voto otorgado a las mujeres en 1953.⁵²

Adolfo López Mateos, ex Secretario del Trabajo y con un sexenio de experiencia en controlar movimientos disidentes de obreros, ocupó la presidencia entre 1958 y 1964. La política de López Mateos en lo referente a las organizaciones políticas quedó clara cuando al inició su sexenio ordenó la intervención militar para solucionar la huelga convocada por el sindicato ferrocarrilero, apresó a los dirigentes del movimiento y a un número considerable de trabajadores. De manera complementaria durante este sexenio se fortalecieron los liderazgos institucionales en distintos sindicatos, destaca el surgimiento de Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, líder petrolero de origen tamaulipeco, quien con el tiempo acumularía gran poder en las regiones y empresas petroleras. Al final del sexenio López Mateos “destapó” a su Secretario de Gobernación como candidato a la presidencia.

La garantía de triunfo que significaba el PRI para sus candidatos, producto del control sobre los mecanismos formales e informales de los procesos electorales, se refleja en la composición del congreso entre 1955 y 1964, pues los partidos de oposición obtuvieron a nivel federal un total de 20 curules de las 483 disputadas en esa década. La concurrencia opositora a las elecciones servía fundamentalmente para legitimar un sistema político que se ostentaba como democrático.⁵³ Ante la debilidad de

⁵² 6 años antes se concedió a las mujeres el derecho al voto aunque limitado a elecciones municipales.

⁵³ Octavio Rodríguez Araujo, “Catálogo de Senadores y Diputados (1940-1973).” En: *Estudios Políticos* (sep – dic 1975). México, UNAM, pp. 203 – 211.

la oposición y su escasa representación en el congreso se introdujo en 1963 la modalidad de diputados de partido, una amalgama entre un sistema mayoritario y otro proporcional exclusivo para las minorías. A partir de este momento se puede hablar en México de un sistema electoral mixto con dos particularidades, un cociente electoral predeterminado por ley y la conservación del distrito uninominal.

La reforma prefiguraba un sistema mixto,⁵⁴ pero adaptado al objetivo del PRI de mantener un sistema de partido hegemónico.⁵⁵ La necesidad de dar representación a los partidos opositores se explica porque se habían detectado indicios de que con un sistema exclusivamente mayoritario la oposición podría desaparecer del escenario electoral, dejando al PRI en una situación muy semejante a la de un partido único. Bajo este nuevo sistema electoral se realizaron las elecciones presidenciales en las que resultó electo Gustavo Díaz Ordaz.

Sí Ruiz Cortines decía que “en política, la línea más corta entre dos puntos, es la curva”, el presidente electo, Díaz Ordaz tenía otra idea: “en política, la mejor línea... era la línea dura”.⁵⁶ Y con ella y cinco reglas de oro para sus colaboradores⁵⁷ gobernó de 1964 a 1970. Díaz Ordaz encabezó un gobierno caracterizado por represiones, no sólo de movimientos sociales, también al interior del PRI en el que Carlos Madrazo impulsó, sin éxito, un proceso de reforma. Durante 1968 el gobierno enfrentó y reprimió violentamente el movimiento estudiantil; mientras a nivel internacional se manejaba la imagen de un país estable políticamente y con buen desarrollo económico.

Para 1970, México contaba con una privilegiada imagen internacional. El crecimiento económico de 46% alcanzado en la última década y el rápido proceso de

⁵⁴ Luis Medina compara el sistema electoral mexicano, durante este periodo, con el alemán, en cuanto a que ambos son mixtos, con predominio mayoritario y uno anexo proporcional sobre la base de grandes circunscripciones y porque cada elector vota dos veces: una por el candidato del distrito, otra por la lista del partido de la circunscripción. Medina, *Evolución electoral... op. cit.* p. 46.

Para Nohlen el que el sistema electoral mexicano se inspire en el alemán en cuanto a algunos elementos técnicos resulta secundario para los efectos de la clasificación del sistema. Nohlen. 1993. *op cit.* p. 119

⁵⁵ José Antonio Crespo, *El fin de la... op cit* p. 21.

⁵⁶ Krauze, *op cit.* pp. 201- 297.

⁵⁷ Díganme la verdad; no me pidan disculpas; si violan la ley, pues víolenla, pero que yo no me entere; cuidado con lo que me informen; y no cambiaré de gabinete, porque no se cambia caballo a la mitad del río.

modernización era uno de los logros más destacados por parte de los “gobiernos emanados de la revolución”. Sin embargo como escribió Luis Medina: “La estabilidad política no significaba ausencia de conflicto, sino su aislamiento y control para resolverlo sin que atacara la dignidad del gobierno.”⁵⁸

En cuanto a los partidos de oposición, para 1967 sólo el PAN contaba con una estructura nacional, logrando presentar candidatos en el 99% de los distritos electorales, obteniendo el 11.3% de la votación y el triunfo en 8 municipios del norteño estado de Sonora, entre ellos la capital.⁵⁹ En la conformación de la XLVII Legislatura sólo 34 diputados representaban a partidos de oposición.⁶⁰ En contraparte, los puestos de elección popular con los que contaba el PRI ascendían a 29 gobernadores⁶¹, 60 senadores y 266 diputados.

1.2.4 Crisis política y consolidación de un nuevo sistema electoral 1970 – 1988

En 1970 inició su mandato Luis Echeverría y con él concluyó en México el periodo de más de dos décadas de desarrollo estabilizador. Al finalizar el sexenio el peso experimentó una fuerte devaluación frente al dólar⁶² y la deuda externa se triplicó.⁶³ Por otra parte y pese a su lema de “apertura política”, la censura a los medios de comunicación, los enfrentamientos con estudiantes y disidentes políticos marcaron el sexenio.

El extenso análisis realizado por González Casanova⁶⁴ demuestra que la estabilidad y el crecimiento de las décadas anteriores no abarcaban a todos los sectores de la población y que la distribución del ingreso había generado profundas

⁵⁸ Luis Medina, *Hacia un... op cit.* p. 169

⁵⁹ Enrique Krauze, *op cit.* p. 305.

⁶⁰ Octavio Rodríguez Araujo, *op cit.* pp. 216-225. Citado por Luis Medina. *Evolución electoral... op cit.* p. 35

⁶¹ México estaba formado por 29 entidades y dos territorios federales: Baja California Sur y Quintana Roo, promovidos a estados libres y soberanos en 1974.

⁶² De 12. 50 a 22 pesos por dólar.

⁶³ De 8 a casi 26 mil millones de dólares

⁶⁴ Pablo González Casanova, *La democracia en... op cit.*

desigualdades en la población. La crisis no sólo era económica. El encono social, la debilitada credibilidad de los políticos y los estallidos sociales fueron también factores presentes durante el sexenio de Echeverría.

Una de las manifestaciones más visibles de la crisis, en sentido amplio, fue el fenómeno de la guerrilla, que urbana y rural se manifestó desde la década de 1960 y que aumentó de magnitud durante el sexenio de Echeverría. La Liga Comunista 23 de Septiembre, el Partido de los Pobres, la Federación de Estudiantes Revolucionarios y el Movimiento de Acción Revolucionaria, son algunas de las organizaciones representativas de este periodo. Algunas de las asociaciones guerrilleras implementaron acciones militares y secuestros de empresarios y políticos con la finalidad de obtener recursos económicos y armas. La respuesta del régimen fue violenta, emprendiendo una campaña fundamentalmente paramilitar para desarticular a la guerrilla.

Por una parte el régimen reprimía el descontento social manifestado a través de la guerrilla y por otra parte limitaba la expresión ciudadana a través de partidos políticos que presentaran verdaderas opciones al electorado. Producto de un ataque sistemático a la oposición, los partidos que contaban con registro para contender en la elección intermedia de 1973 estaban a punto de perder el registro. En las elecciones presidenciales de 1976 el candidato priísta a la Presidencia de la República, José López Portillo, se presentó como candidato único; algo que en cierta medida se asoció con la existencia del partido único soviético.

En ese contexto resultaba indispensable crear canales de participación e intentar orientar la inconformidad social a través de mecanismos institucionales. En términos electorales se presentaba una disyuntiva para el sistema: la de mantener un sistema bipartidista (PRI – PAN) manteniendo el umbral legal en 2.5%, o fomentar la participación electoral de las otras fuerzas políticas, perfilando un pluripartidismo que incluyera a las fuerzas de izquierda y que implicaba reducir el umbral legal a 1.5% de la votación total emitida. La decisión fue abrir un poco más la válvula electoral y se optó por introducir mayores incentivos para la oposición, reduciendo los requisitos para

registrar nuevos partidos y el mínimo para acceder a curules por el principio proporcional (diputados de partido) a 1.5%, además de reservar la mayoría de las 100 curules de representación proporcional para la oposición.⁶⁵

Esta proporcionalidad diseñada para dar representación a las minorías, sin poner en riesgo el dominio de la mayoría, se enfrentaba a dos carencias: el modo en que fueron concebidas e institucionalizadas las circunscripciones de representación proporcional y las fórmulas electorales que fueron ideadas para dar representatividad a las minorías.⁶⁶

Pero era indudable que, en lo político la idea de orientar la crítica a través de partidos opositores funcionó. El presidente del PRI, Jesús Reyes Heróles, había iniciado un proceso de reforma que continuó durante el sexenio de López Portillo y cristalizó en la reforma política de 1977, el reconocimiento de la izquierda como fuerza política permitió encauzar legalmente las críticas al sistema y mantener el régimen de partido hegemónico que peligraba, después de que una crisis interna del PAN le impidiera nominar candidato presidencial en 1976.

Hace más de veinte años Sartori hacía un reconocimiento a la proeza del PRI de preservarse como partido hegemónico por un lapso tan amplio: "Si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo (un sistema de partido hegemónico) merece por lo menos dos elogios; uno por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil".⁶⁷

Para preservar el experimento feliz era imprescindible, por un lado, evitar la desaparición de la oposición partidista, y por otro, impedir su fortalecimiento de modo que no se constituyera como un auténtico desafío al poder del partido hegemónico. El equilibrio entre estos dos factores nuevamente lo constituyó la legislación electoral.

⁶⁵ Octavio Rodríguez Araujo, *op cit.*

⁶⁶ Arnaldo Córdova, *op cit.*

⁶⁷ Sartori, *op cit.* p. 285.

La reforma de 1977 había logrado reorganizar el sistema de partidos, mantener al PRI como partido hegemónico y consolidar una oposición que legitimaba su triunfo sin representar peligro. Así lo ilustra la elección de 1982 cuando se presentaron nueve candidatos para contender por la presidencia, aunque el triunfo estuviera garantizado para el abanderado del PRI.

En 1982 resultó electo Miguel de la Madrid Hurtado quien gobernó México de 1982 a 1988, e intentó continuar la reforma política y fortalecer el federalismo, “descentralizando la vida nacional”. Los municipios ganaron en independencia económica y administrativa pero en asuntos electorales el “fraude patriótico” de 1986 en Chihuahua⁶⁸ dejaba clara la posición del régimen, la renovación moral de la sociedad no incluía una revisión de la hegemonía priísta.

Parece difícil que la oposición siguiera participando en procesos electorales tan desiguales, pero los partidos satélites, como el PARM y el PPS, tenían el incentivo de contar con los fondos y cuotas de poder que podían recibir del partido en el poder a cambio de compartir con ellos espacios menores. El sistema político mexicano podía ostentarse como una democracia electoral, legal y legítimamente constituida. Por su parte, el PAN contaba con una cuota de representación legislativa y empezaba a gobernar algunos municipios.

Sin embargo la oposición más fuerte se gestaba dentro de las filas del partido revolucionario. La corriente crítica, que representaban al nacionalismo popular, encabezada por los priístas: Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se oponían al rumbo que tomaba el país con la política económica del presidente de la Madrid.

⁶⁸ Como llamó Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación, al fraude electoral de 1986, cuando Luis H. Álvarez contienda por la gubernatura de Chihuahua, como candidato del PAN; durante la jornada electoral se cometieron irregularidades que fueron documentadas por un grupo de 21 intelectuales, quienes denuncian el fraude a través de desplegados publicados en medios internacionales. La respuesta de Bartlett fue clara: Chihuahua no se puede entregar al PAN, porque sería abrir la puerta a tres enemigos históricos de México: La iglesia, los Estados Unidos y los empresarios... sí existió fraude, fue un fraude patriótico. Krauze, *op cit.* pp. 408 - 416.

Para 1987 la liberalización de la economía era el eje sobre el que giraba el discurso sexenal, lo que apuntaba a que la sucesión presidencial favorecería a quien fuera capaz de consolidar el proyecto económico. A finales de año el ex Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, asumió la candidatura presidencial priísta. La corriente crítica salió del PRI y Cárdenas Solórzano fue postulado por una coalición de partidos con distintos perfiles.

La última reforma electoral del sexenio, en 1987, modificó la composición de la Comisión Federal Electoral, para que el PRI y los representantes del gobierno sumaran una holgada mayoría, por otro lado, se introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad”, una nueva fórmula de integración del congreso que le permitía al PRI obtener diputaciones plurinominales hasta alcanzar la mayoría.

1.2.5 La caída del sistema (de conteo) y el fin de la hegemonía priísta 1988 – 2000

Con un marco legal favorable y campañas electorales tranquilas, las élites partidistas no tenían grandes temores de que el PRI pudiera perder las elecciones, pero los principales candidatos opositores: Clouthier del PAN y Cárdenas del Frente Democrático Nacional (FDN) estaban ganando adeptos. Así que, cuando en las oficinas de la Secretaría de Gobernación se recibieron las primeras cifras, la ventaja de Cárdenas resultaba alarmante para el responsable de los procesos electorales: Manuel Bartlett argumentó una falla del sistema electrónico de conteo de votos. Solucionada “la caída del sistema” la ventaja era para el candidato priísta.

Salinas fue el primer presidente priísta en no contar con mayoría calificada en la cámara de diputados. El hecho de que el PRI obtuviera sólo el 52% de los escaños del congreso imposibilitaba la práctica de reformar la Constitución para mantener la

hegemonía priísta. Sin embargo, pese a no contar con mayoría calificada Salinas mantuvo altas tasas de éxito legislativo⁶⁹ en la Legislatura 1988-1991.

El ejecutivo amplió el control político sobre los estados. Como muestra 9 gobernadores dejaron el cargo antes de culminar el periodo para el que fueron electos,⁷⁰ y por otra parte se terminó con buena parte de los cacicazgos y liderazgos locales, porque era prioritario para su modelo neoliberal. La intención de renovar las élites políticas a nivel regional se expresaba en la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que centralizaba el flujo de recursos a los municipios a través de la federación.

En materia electoral, después de las cuestionadas elecciones de 1988 la demanda ciudadana y de los partidos opositores estaba focalizada en crear un nuevo marco legal e instituciones capaces de evitar otra “caída de sistema.” En estas condiciones se desarrolló la primera reforma electoral del sexenio. La lógica estaba determinada por el objetivo de preservación del sistema antes que por un pretendido imperativo democrático, como ha señalado Soledad Loaeza.⁷¹ La creación del nuevo órgano electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE) lo demuestra, ya que aunque separado formalmente de la Secretaría de Gobernación seguía siendo presidido por su Secretario.

La creación del IFE no era la única novedad en la reforma, además de la cláusula de gobernabilidad introducida en 1987 se incluyó otra disposición denominada informalmente “escala móvil”, según la cual el partido mayoritario de no conseguir mayoría absoluta en la cámara de diputados, además de los diputados de

⁶⁹ La tasa de éxito del ejecutivo se refiere al número de iniciativas presentadas al Poder Legislativo por el presidente. Weldon, “Las fuentes políticas del...” *op. cit.* En el caso de Salinas el 99% de las iniciativas presentadas fueron aprobadas, quedando 1 sin resolver.

⁷⁰ Xicoténcatl Leyva de Baja California, Luis Martínez Villicaña de Michoacán, Mario Ramón Beteta del estado de México, Víctor Manzanilla Schaffer de Yucatán, Ramón Aguirre de Guanajuato, Fausto Zapata de San Luis Potosí, Salvador Neme Castillo de Tabasco, Eduardo Villaseñor de Michoacán y Patrocinio González Garrido de Chiapas. Si bien las condiciones fueron distintas en cada caso, este elevado número ilustra la capacidad del ejecutivo federal para decidir sobre las carreras políticas en los distintos niveles de gobierno y la concentración de poder en la figura presidencial.

⁷¹ Soledad Loaeza, “La incertidumbre política mexicana” en: *Nexos* N° 186, 6/1993, pp. 47-59.

representación proporcional correspondientes, se hacía acreedor a dos escaños más por cada punto porcentual que obtuviera por encima del 35 % de la votación.⁷² De este modo, bajo esta nueva reforma, con los mismos resultados oficiales de 1988 el PRI hubiera conseguido 30 diputados más de los que en realidad obtuvo ese año.⁷³

La elección intermedia de 1991 le dio al PRI el 64% de los escaños y a Salinas le permitió mantener una tasa de éxito legislativo de 99%. Sin embargo al interior del PRI crecía el descontento. En 1989 el partido revolucionario había perdido la primera gubernatura en su historia, algunos grupos priístas insistieron en la necesidad de permitir a las bases la selección de candidatos. Como respuesta el Comité Ejecutivo del Partido se reservó el derecho a optar por uno de los siguientes mecanismos: consulta a la base, convención o candidatos de unidad. En 1991 se realizaron consultas a la base en dos de las siete gubernaturas en disputa, los conflictos preelectorales y la división interna llevaron a que en las cinco selecciones de 1992 y en las nueve de 1993 el PRI no volviera a utilizar el sistema de consulta a las bases, retomando el viejo sistema de candidatos de unidad para las gubernaturas.

Los cambios en la estructura del gabinete y las políticas públicas implementadas durante el sexenio de Salinas permiten inferir la intención de consolidar una clase política con perfil técnico, con mayor independencia de los antiguos líderes corporativos y de las élites locales. Sin embargo durante este período se hace evidente la pérdida de capacidad del ejecutivo federal para asegurar el éxito de las carreras políticas bajo el amparo del PRI. En 1989 el PAN había obtenido la gubernatura de Baja California y un par de años después las de Guanajuato y Chihuahua.

Ante las derrotas priístas en el ámbito estatal se realizó una nueva reforma en materia político – electoral, antes de terminar el sexenio. En ésta se modificó nuevamente la fórmula de integración del congreso eliminando la cláusula de gobernabilidad, aunque sustituyéndola por una fórmula que resultaba aún más

⁷² José A. Crespo, *El fin de la... op cit.* p. 25

⁷³ Con el 50.4 % de la votación total, es decir 15 puntos por encima del 35 % que marcaba la ley, se hubieran otorgado dos diputados por cada punto adicional, es decir 30.

conveniente para el PRI. Según la nueva legislación las 200 diputaciones de representación proporcional se distribuirían a partir del porcentaje global que cada partido obtuviera, independientemente de los diputados de mayoría absoluta que hubiera conquistado, lo cual abría un margen de sobrerrepresentación para el PRI mayor que el que tenía.⁷⁴ Bajo esta nueva reforma con los resultados de 1988 el PRI hubiera conquistado 339 diputados, en lugar de los 251 que originalmente consiguió, 88 curules más.

La nueva legislación electoral, el repunte priísta de 1991, sumado al temor a la inestabilidad política provocada por la rebelión armada en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI, influyeron en que el relevo priísta, Ernesto Zedillo, triunfara en las elecciones presidenciales de 1994, las cuales fueron legitimadas por los nuevos órganos electorales. El partido del presidente electo contaba con poco más del 60% del congreso.

En 1996 Ernesto Zedillo promovió una reforma político electoral que tuvo dos puntos centrales. La autoridad electoral no sería ya controlada ni presidida por el gobierno, el liderazgo del IFE recaería en un ciudadano independiente y apartidista; y la fórmula para integrar la cámara de diputados reduciría significativamente la posibilidad de que el PRI quedara sobrerrepresentado en ella, el partido mayoritario tendría derecho sólo a 8% de sobrerrepresentación. El resultado de la reforma de 1996 provocó que el PRI dejara de ser un partido hegemónico en toda la extensión del término, para aproximarse a un modelo de partido dominante mayoritario.⁷⁵

Es importante resaltar que las reformas electorales durante los dos últimos sexenios priístas privilegiaban una visión centralista del poder, en otras palabras, buscaban mantener la mayoría en el Congreso de la Unión en la lógica de que, restaurada la mayoría absoluta a nivel federal las entidades reproducirían

⁷⁴ José A. Crespo, *El fin de la... op cit* p. 26

⁷⁵ Los sistemas de partido hegemónico se caracterizan porque "teóricamente" se permite la existencia de varios partidos pero hay uno que cuenta más que los otros. En los sistemas de partido dominante mayoritario existe la posibilidad de que los partidos "menores" lleguen a ser mayoría. La posibilidad de la alternancia es, por lo tanto, la diferencia entre un sistema de partido hegemónico y uno predominante. José A. Crespo, *El fin de la... op cit*. p. 30.

sistemáticamente el ambiente favorable al PRI, con reformas y repunte electoral por supuesto. Sin embargo, los resultados de las elecciones locales demostraron que la hegemonía priísta había sido posible en gran medida por la red de cacicazgos y la influencia de líderes que reproducían la “línea del centro” en sus zonas de influencia, por lo que desmantelada la red de cacicazgos locales las entidades fueron adoptando distintos sistemas electorales y consolidando nuevos liderazgos políticos, no necesariamente priístas. Lo demuestra que en 1988 sólo el 3% de los municipios estaba gobernado por un partido distinto al PRI, al final del sexenio el 24% de los alcaldes eran de oposición.

Durante el sexenio zedillista la oposición continuó su avance en términos regionales. El PAN ganó en los estados de Guanajuato y Jalisco en 1995, Nuevo León y Querétaro en 1997 y Aguascalientes en 1998. El PRD en el Distrito Federal en 1997 y Zacatecas en 1998. El PRI también perdió las gubernaturas de Tlaxcala (PRD, PT, PVEM) en 1998, Nayarit (PRD – PAN) en 1999 y Chiapas (PAN, PRD, PVEM y PT) en 2000. Otro dato interesante es que hacia 1998 el PAN gobernaba veintitrés de los treinta municipios más poblados del país.

Las elecciones del 2000 marcaron el final del presidencialismo priísta; y para algunos analistas políticos como José Antonio Crespo, Alonso Lujambio y Benito Nacif, también marcaron el inicio de la transición democrática, quizá porque después de 70 años de presidencialismo y partido hegemónico la democratización nacional pasaba necesariamente por la alternancia en el poder; aunque algunos autores como Paulina Fernández Christlieb difieran al considerar inexistente la transición democrática porque no es sinónimo de alternancia.⁷⁶ Al respecto, el escritor mexicano Carlos Fuentes escribió que la extraordinaria estabilidad del sistema político mexicano, se debe fundamentalmente a la alternancia en el poder que significan los cambios sexenales, con cambio o permanencia de partido, porque han implicado la renovación parcial de

⁷⁶ Véase Paulina Fernández Christlieb, *Autoritarismo renovado. op cit.*

las élites; la ruptura con el proyecto antecesor se constituye como la garantía de acceso al poder de las distintas élites políticas que componen la sociedad mexicana.⁷⁷

1.3 Sistema político en Tamaulipas

En la historia política de Tamaulipas se ilustran muchos aspectos de la conformación del sistema político mexicano: la visión centralista, el caudillismo, los cacicazgos y el voto corporativo como fundamento de un régimen, oficialmente legal y democrático, que se sostiene en estructuras piramidales que le permiten mantener y reproducir las políticas nacionales en el ámbito regional, utilizando en algunos casos mecanismos al margen de la ley e implementando prácticas como la coerción, la coacción, o el fraude.

Pese al centralismo político, el desarrollo de las 31 entidades mexicanas no ha sido dictado exclusivamente desde “el centro”; por el contrario, la definición del sistema político nacional debe leerse en dos direcciones, sin minimizar el peso que las experiencias estatales y municipales han tenido en la conformación nacional. Incluso en el caso del Distrito Federal se observa que la política local no ha marchado necesariamente en el mismo sentido que la nacional.

El sistema político mexicano puede comprenderse mejor conociendo el sentido de las relaciones sociales expresadas en la formación de grupos políticos, económicos y caciquiles, así como las divergencias que éstos han mantenido con el gobierno central en determinados momentos. Bajo esta premisa a continuación se pretende analizar la interacción de los actores políticos nacionales y locales en distintos momentos de la historia del estado de Tamaulipas.

Como en la mayoría de los casos, en Tamaulipas resulta peligroso establecer generalidades, no se puede utilizar los mismos parámetros para explicar los

⁷⁷ Carlos Fuentes, *La silla del Águila*. España, Alfaguara, 2002.

movimientos en la frontera norte en defensa del triunfo de candidatos parrmistas, o el poder económico y político del sindicato petrolero al sur del estado, sobre todo si se compara con las zonas rurales donde los ciudadanos reconocen con ironía la existencia del fraude y la asumen como parte del sistema.

En la historia postrevolucionaria de Tamaulipas se puede hablar de tres momentos específicos: El portesgilismo, una especie de maximato⁷⁸ donde Portes Gil concentraba en gran medida las decisiones políticas; el centralismo, caracterizado por gobernadores con perfil nacional, considerados como miembros del gabinete presidencial y finalmente; la consolidación del ejecutivo estatal como líder del PRI en el estado, a partir del sexenio de Zedillo y en mayor medida con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000.

1.3.1 Antecedentes

La historia de Tamaulipas difiere en aspectos fundamentales de la del resto de las entidades federativas mexicanas. En primer término destaca la colonización tardía, en comparación con las regiones centro y sur del país, ya que su territorio fue incorporado a la Nueva España hasta 1748, cuando se constituyó la provincia de Nuevo Santander.⁷⁹ En el período colonial de 60 años se establecieron comunidades dedicadas a la agricultura y la ganadería, que determinaron el perfil rancharo que ha caracterizado al estado.

Concluida la guerra de independencia, se constituyó formalmente con el nombre de Tamaulipas y se adhirió a la República Federal. En 1824 se instaló el primer Congreso Constituyente que promulgó un año más tarde la Constitución del estado, donde se adoptó el régimen federal y la división de poderes que se mantiene hasta

⁷⁸ En alusión al periodo posrevolucionario denominado “Maximato” donde Plutarco Elias Calles concentraba el poder en México.

⁷⁹ Arturo Alvarado, *Tamaulipas: sociedad, economía política y cultura*. México, CIICH-UNAM, 2004. p. 13

nuestros días, y se establecieron las normas para la elección de diputados, gobernador y vicegobernador.⁸⁰

Por aquellos años los procesos electorales estatales no diferían mucho de los federales. Los ciudadanos eran reunidos en el lugar y fecha convenidos, la primera autoridad civil de la comunidad iniciaba la asamblea nombrando dos escrutadores y un secretario, una vez instalados procedían a la votación que debería ser secreta. El hecho es que no había boletas y los votantes no sabían leer, ni escribir, por lo que se acercaban a la mesa y “en voz baja, aunque suficiente para que pudieran oírlos el presidente de la mesa y los escrutadores” decían al secretario el nombre del votado, para que lo escribiera en un libro especial. El secretario levantaba un acta con el escrutinio, que enviaba al congreso del estado. La Comisión Revisadora del Congreso debía rendir un informe en tres días hábiles declarando gobernador a quien hubiera obtenido mayor número de votos.⁸¹

Al igual que a nivel federal, en la legislación electoral de Tamaulipas se estableció el voto universal e indirecto hasta 1869, cuando el gobernador Juan José de la Garza promulgó la nueva ley electoral, aprobada por el congreso del estado, estableciendo que la elección de los representantes populares debería ser mediante el voto directo de los ciudadanos.⁸² Aunque la experiencia de las elecciones directas en el estado se adelantó por más de 50 años a la federal, el analfabetismo y las constantes luchas armadas impidieron que los procesos electorales pudieran llevarse a cabo con apego a la legalidad. Durante el porfiriato no sólo se alteraron los resultados estatales y municipales para que resultaran electos los candidatos simpatizantes de Porfirio Díaz, también se reprimió violentamente a los movimientos ciudadanos que intentaban registrar candidatos para contender contra los partidarios del porfirismo.⁸³

⁸⁰ Figura que desapareció posteriormente

⁸¹ Raúl García, *Tamaulipas: Historia de un gran Estado de la República mexicana*. México, Gernika, 1998. p.7

⁸² La ciudadanía se otorgaba a todos aquellos nacidos en el estado, mayores de 21 años si estaban solteros, y de 18 si estaban casados, que no fueran ebrios consuetudinarios, tahúres, ni que hubieran cometido fraude en el desempeño de un servicio público.

⁸³ En Villa de Palmillas en 1878 un grupo de ciudadanos intentó registrar un candidato opositor al “designado oficialmente”, después de negar el registro, las autoridades ordenaron a la policía municipal el desalojo de los manifestantes opositores al candidato porfirista. Algo muy similar ocurrió en Villa de Llera durante las elecciones de 1888.

Al respecto resulta muy ilustrativa una carta archivada en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad de Tamaulipas. En la misiva dirigida a los presidentes municipales en vísperas del proceso electoral de 1900, el gobernador José Guadalupe Mainero escribió: “Recibí instrucciones por medio de la Secretaría de Estado para apoyar la reelección del señor General; Porfirio Díaz confiando en mi discreción me ha pedido que hable con los principales de este lugar que siempre han colaborado, que no les dijera que son órdenes, que de la mejor manera les haga saber que es lo más conveniente para el Estado, por lo que si alguno sale con otro nombre lo rechace con disimulo, hay que valerse de los amigos a los que siempre se ha dado protección... Mejor que la propuesta la haga uno de éstos, cuándo la conozca el pueblo, ya no habrá de otra...”⁸⁴

El porfiriato en Tamaulipas se caracterizó por el control político que mantuvo la coalición favorable a Díaz y por el sostenido crecimiento del comercio, sumando a la tradicional vía marítima las nuevas instalaciones del ferrocarril. Durante la primera década del siglo XX se realizaron las primeras explotaciones comerciales de petróleo lo que puso de manifiesto la importancia estratégica militar y económica del estado.⁸⁵

El impacto de la Revolución Mexicana en la entidad no fue tan crítico como en otros estados; la economía no se paralizó, las exportaciones de petróleo continuaron y el triunfo constitucionalista en 1913 no representó una fractura para las élites políticas. Sin embargo, en términos político-electorales la revolución de 1910 interrumpió el orden constitucional y durante varios años no se realizaron elecciones, por lo que el gobernador era nombrado por el senado o por algún jefe militar.⁸⁶

La reanudación de los procesos electorales en 1918 trajo consigo el enfrentamiento armado entre los simpatizantes de los caudillos revolucionarios que pugnaban por el poder a nivel nacional, que se reflejó en la contienda por la gubernatura entre los generales Luis Caballero y César López de Lara. El conflicto

⁸⁴ Raúl García, *Plebiscitos*. Edición en proceso. México p. 38

⁸⁵ Alvarado, *op cit.* p.16.

⁸⁶ *Ibid.* p. 17.

postelectoral, la división de la élite política en dos grupos claramente enfrentados y la simultánea aparición de numerosas asociaciones políticas y sindicales caracterizaron el escenario político estatal de los primeros años postrevolucionarios. La inestabilidad política en el estado se reflejó en los 29 ciudadanos que ocuparon el Poder Ejecutivo entre 1911 y 1924.

En este contexto, el ex gobernador interino Emilio Portes Gil dirigió una carta a sus amigos, partidarios y dirigentes de agrupaciones de todo el estado: “Estando muy próximas las elecciones... y habiéndome dado exacta cuenta de la desorganización en que se encuentran las diversas organizaciones políticas... He llegado a la conclusión de que es indispensable procurar la formación de un partido en todo el estado, en el cual se fusionen los distintos grupos políticos que hasta hoy han venido luchando en el terreno social y democrático por el logro de sus aspiraciones.”⁸⁷ Este partido debería tener representación en todos los municipios, pueblos, congregaciones y rancherías.

1.3.2 La revolución institucionalizada. Portesgilismo en Tamaulipas 1924 – 1947

Con la intención de unificar a las distintas asociaciones políticas en torno a la candidatura de Emilio Portes Gil, fue creado en 1924 el Partido Socialista Fronterizo (PSF) que con el lema “Sindicalismo, Tierra y Justicia” se presentó a las elecciones del mismo año postulando como candidato a su autonombado líder.

El PSF ganó las elecciones y Emilio Portes Gil ocupó el cargo de gobernador hasta agosto de 1928, cuando fue designado Secretario de Gobernación en el gobierno federal y meses más tarde presidente interino de México.

El gran poder de Portes Gil en Tamaulipas estaba sustentado, en gran medida, en la estructura regional del PSF y sus organizaciones corporativas, como la Liga de Comunidades Agrarias y los sindicatos obreros, además de una creciente burocracia

⁸⁷ Carta/Convocatoria escrita por Emilio Portes Gil el 30 de abril de 1924. Archivo personal de Raúl García.

estatal integrada al partido. El resultado fue un gobierno que, por medio de alianzas de clase, hizo posible iniciar el reparto agrario sin afectar el sistema de haciendas en la entidad y que fomentó la organización de trabajadores afiliados en masa al partido. La estructura política del PSF se mantuvo regionalmente hasta 1933, cuando se fusionó permanentemente con el PNR, lo que no modificó las prácticas político – electorales que caracterizaron al Partido Socialista Fronterizo, debido sobre todo a la similitud en la declaración de principios y los mecanismos electorales entre ambas organizaciones, producto en buena medida de la participación del líder tamaulipeco en la fundación del PNR en 1929.

El PNR se constituyó a nivel nacional y local como el mecanismo exclusivo de reclutamiento político para el acceso al poder, concentrando la capacidad de formar nuevos cuadros, además de eliminar la competencia. El control político sobre el partido a nivel regional permitió a Portes Gil practicar la selección de candidatos en plazas públicas, el único requisito era que el candidato perteneciera al sector mayoritario en el municipio. En los extremos de la plaza se colocaban los precandidatos y después se “invitaba” a los ciudadanos a mostrar su simpatía colocándose en determinado lado. Finalmente se contaban los grupos y el que tenía mayor número de adeptos era nombrado candidato revolucionario. Con esta práctica preelectoral se dejaba claro cual sería el resultado de la elección oficial, desalentando cualquier movimiento disidente.

Esta práctica se designó oficialmente plebiscito, aunque como escribió Raúl García, a la selección de candidatos se le conocía como la de los “*barbacolleros*, por que antes de las elecciones los voceros identificados con el líder nato comunicaban a los subcomités municipales quienes eran los aspirantes que contaban con la aprobación del partido, quienes se manifestaban en contra recibían represalias, los que lo hacían a favor participaban de las multitudinarias barbacoas a las que convocaba el partido para seleccionar mediante plebiscito a su candidato.”⁸⁸

⁸⁸ Raúl García, *Plebiscito. op cit.* p.48

Portes Gil incidió en la nominación de diputados, presidentes municipales y varios gobernadores que le sucedieron: Francisco Castellanos, Rafael Villareal, Enrique Canseco, Marte R. Gómez, Magdaleno Aguilar, y Hugo Pedro González, convirtiendo estas décadas en un minimaximato, por su similitud con Calles en la dirigencia del PNR.

La correlación de fuerzas en el interior del estado se mantuvo sin grandes cambios por dos décadas, el sector más numeroso del partido seguía siendo el campesino, en el que Portes Gil ejercía control. Sin embargo, a nivel nacional en la década de 1940 se observaron cambios políticos significativos. Con el inicio de la política modernizadora de Miguel Alemán el escenario se complicó para el líder tamaulipeco, porque durante su gestión como presidente de México se había ordenado la ejecución de los militares que participaron en la revuelta escobarista en Veracruz, entre los cuales se encontraba el padre del presidente Alemán.

El Senado declaró la desaparición de poderes en Tamaulipas⁸⁹ el 9 de abril de 1947, removiendo a Hugo Pedro González del cargo, quien es considerado el último gobernador identificado con el portesgilismo. De la terna enviada por el ejecutivo, el Senado designó gobernador interino a Raúl Gárate, un político con poco arraigo en el estado, que tenía como objeto restaurar la legalidad quebrantada después de que un periodista fuera asesinado por el Jefe de la Policía del estado.⁹⁰ En los hechos este suceso se leyó como un testimonio de la supremacía del presidente de la República sobre los poderes regionales.

El poder de Emilio Portes Gil fue en descenso; primero con la llegada del primer gobernador externo a su grupo y después con la reestructuración del congreso local propuesta por Gárate. El gobernador promovió la formación de una nueva legislatura afín a sus intereses y distante del grupo portesgilista; gracias a ello pudo permanecer 4

⁸⁹ El artículo 76 de la Constitución estipula que el Senado tiene el poder de disolver los gobiernos estatales y nombrar gobernador suplente, que se elegirá de una terna enviada por el ejecutivo.

⁹⁰ Hugo González, *Portesgilismo y Alemanismo en Tamaulipas*. México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas. 1983. pp. 94-110.

años como interino, evitando la convocatoria a elecciones que por ley debió haber expedido al inicio de su periodo.

En 1947 se inició en Tamaulipas un periodo de marcado centralismo. Durante casi 5 décadas los candidatos priístas a la gubernatura eran designados por el presidente y líder máximo del partido, tomando en cuenta, entre otras cosas su lealtad y cercanía con el primer mandatario en turno. Si bien esta práctica evitó la consolidación de caciques al margen del partido oficial fue generando una nueva dinámica política. La designación de candidatos a gobernadores con carreras nacionales, más que estatales, propició la necesidad de establecer pactos con los caciques locales para ejercer un efectivo control político de la entidad.

1.3.3 El centralismo y su impacto regional 1947 – 1994

El presidente escoge y los tamaulipecos eligen

En la configuración del escenario político en Tamaulipas en este período se observa la convivencia entre dos elementos: por un lado el poder del gobernador como representante del centro nacional y por el otro, la estructura corporativa controlada por una burocracia sindical y agraria. En las estructuras locales se perfeccionaban los mecanismos de patronazgo y clientelismo que garantizaban los triunfos electorales y además se reclutaba la élite local y su burocracia. El resultado era un gobierno estatal que requería negociar con los grupos de poder locales y una élite política acotada por su disciplina ante las decisiones políticas del presidente, que tenía la facultad para designar al candidato priísta a la gubernatura.⁹¹

En este periodo se pueden ubicar las gubernaturas de Raúl Gárate, interino de 1947 a 1951, y Horacio Terán (1951 - 1957), amigo íntimo del presidente Miguel Alemán y con una carrera política consolidada en el Distrito Federal. Durante esta década el trabajo de los gobernadores estuvo enfocado a dismantelar al grupo

⁹¹ Javier Ramírez, *La consolidación del liderazgo político y partidista del ejecutivo estatal en Tamaulipas*. México, Colegio de Tamaulipas, 2005.

portesgilista que conservaba cierta influencia en las regiones rurales, en las que el analfabetismo favorecía la puesta en práctica de mecanismos de cooptación.

A Terán, lo sustituye Norberto Treviño Zapata (1957 - 1963), gastroenterólogo del presidente Ruiz Cortines, de quien se ha escrito que envió al tamaulipeco al estado desde las elecciones intermedias de 1954 para restar control político al gobernador en funciones.⁹² Durante este sexenio el incremento de la población urbana y la consolidación del sindicalismo, en detrimento de los viejos líderes agrarios, fueron elementos decisivos en la formación de los nuevos liderazgos obreros, que fueron convirtiéndose en cacicazgos con poder económico y político propio.⁹³ Durante los sexenios de Praxedis Balboa (1963 – 1969), Manuel Ravizé (1969 – 1975), y Enrique Cárdenas González (1975 – 1981) los cacicazgos crecieron, se consolidaron y experimentaron cierta independencia del poder central y del estatal.

A diferencia del ámbito nacional, el ejecutivo en Tamaulipas no era líder del partido, ni tenía control sobre el proceso de nominaciones, su poder estaba acotado por el peso de los liderazgos regionales y por la intervención federal en las decisiones partidistas, era como definió Jean Meyer a la figura del gobernador: “el más débil de todos los caciques.”⁹⁴

Otro factor que influye en esta cierta debilidad del gobernador es la elección local no concurrente con la federal, sobre todo porque éstas se realizan durante el último año de mandato del presidente. En los hechos esto ha implicado que el candidato que contaba con la simpatía del poder central llegara al estado antes de las elecciones, con dos objetivos: por un lado aliarse con los grupos de poder constituidos y por otro hacer uso de los recursos federales con el fin de disminuir el poder del gobernador en turno. Esto explica en parte por qué las élites locales, independientes de la dinámica política estatal, lograron mantener sus cotos de poder gracias a los acuerdos con el PRI nacional.

⁹² Carlos Salinas, *La esquina del Poder. Los gobernadores de Tamaulipas*. México, Ediciones Foc, 1986. Ramón Durón, *Anecdotario de Gobernadores tamaulipecos del S XX*. México, Editorial Monterrey, 2003.

⁹³ Carlos Salinas, *op cit.* p 13

⁹⁴ Jean Meyer, *op cit.* p. 128.

El gobernador tenía poca injerencia local en la nominación de candidatos, que eran pactados con los líderes locales a través del sistema de cuotas. Al respecto los viejos petroleros del estado recuerdan cómo la alcaldía de Ciudad Madero, dos diputaciones locales, una federal y una senaduría eran para gente del líder petrolero: Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, quien mantenía su fidelidad al partido y ofrecía a cambio uno de los mayores votos corporativos del país.

En 1972 el gobernador tuvo diferencias con “La Quina” en la selección de candidatos a diputados en su zona de influencia. La imposición del ejecutivo trajo consigo que el líder nacional del sindicato de petroleros decidiera registrar a su “candidato perdedor” bajo las siglas del Partido Popular Socialista (PPS), pero no para la diputación, sino para la alcaldía, que finalmente ganó el petrolero convirtiendo al puerto de Tampico en el primer municipio tamaulipeco gobernado por la oposición. Hernández Galicia había demostrado que se podían ganar elecciones al margen del partido oficial.

El triunfo de un candidato externo al PRI fue un elemento decisivo en las elecciones intermedias de 1977, cuando la experiencia de los petroleros en Tampico animó a los líderes locales a postular candidatos por partidos opositores, el resultado fueron conflictos postelectorales que se prolongaron casi un año. En Nuevo Laredo ganó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), en Reynosa y Altamira se nombraron Juntas de Administración Civil. En Río Bravo, San Fernando y Ciudad Mier el descontento de los ciudadanos se prolongó durante todo un trienio; mientras que en El Mante se escenificaron peleas callejeras que provocaron muertos. Como escribió Carlos Salinas “en ese año se incendiaron más palacios municipales que en todos los años de la revolución.”⁹⁵

En el proceso electoral de 1981 el avance de la oposición se concentró en la zona norte, concretamente en Matamoros y con un patrón similar al de Tampico. El líder obrero Agapito González Cavazos tuvo serios conflictos con el gobernador

⁹⁵ Carlos Salinas, *op cit.* p. 13

Cárdenas González, lo cual influyó en que el PARM obtuviera el triunfo en la elección para alcalde, postulando como candidato a Jorge Cárdenas, hermano del ex gobernador. Con este triunfo el PARM ganó la presidencia municipal e inició su consolidación como segunda fuerza electoral en el estado.

En situación similar, los casos de Reynaldo Garza Cantú y José Cruz Contreras, líderes obreros con fuerte presencia política y económica en la ciudad fronteriza de Reynosa. En la frontera chica⁹⁶ destaca la presencia del líder cetemista Pedro Pérez Ibarra que consolidó su control político en 1957, cuando fue necesaria su intervención para solucionar el conflicto postelectoral producto de la violencia y el fraude electoral con el que se le otorgó la alcaldía de Nuevo Laredo al candidato priísta, frente a un candidato independiente que encabezó un espectacular movimiento ciudadano: Donaciano Echavarría.

Estos casos ilustran cómo en los municipios tamaulipecos con presencia de caciques fuertes se ha observado alternancia en el poder, significativamente antes que en el resto de los municipios mexicanos. Sin embargo, no puede hablarse de la consolidación de una fuerza opositora en el estado, pues los triunfos electorales de partidos distintos al PRI eran producto de conflictos coyunturales entre los caciques locales y las élites estatales al momento de seleccionar candidatos. Así, los partidos opositores se convirtieron, por varias décadas, en la válvula de escape para dirimir las diferencias entre los grupos de poder sin consolidar su presencia más allá de los procesos electorales.

A nivel estatal el PARM y después el PAN y el PRD se fueron constituyendo por ciudadanos que eran hipotéticamente miembros del PRI y que al no estar de acuerdo con las nominaciones buscaron la candidatura por un partido opositor, llegando incluso a reintegrarse a las filas priístas después de obtener el triunfo. Lo cual *grosso modo* se observa también en otras entidades federativas.

⁹⁶ Se denomina frontera chica a la zona geográfica comprendida por los municipios de: Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo y Díaz Ordaz.

El común denominador durante este periodo es que la fuerza de los gobernadores dependía de dos factores: de su capacidad para llevar al estado recursos de la federación, lo que era posible por el grado de cercanía con el poder central; y de su capacidad de mantener la estabilidad política en su territorio, para lo cual era fundamental establecer alianzas con los caciques locales. En este sentido la elección de Emilio Martínez Manautou (1981 - 1987), representa bien la relación entre el poder presidencial y el poder estatal. En 1980, Martínez Manautou ocupaba la Secretaría de Salubridad del gabinete de José López Portillo y era considerado el más viable para alcanzar la gubernatura tamaulipeca, así que cuando en vísperas del “destape” los reporteros locales preguntaron a Martínez Manautou sobre su posible candidatura, éste respondió: “Todo cuanto se diga son simples rumores, mi conciencia civil y política se encuentra tranquila. Estas cosas son tratadas directamente en el PRI quien decide, en cada caso de conformidad con el señor presidente...”⁹⁷ El presidente decidió y el 8 de junio de 1980, en Matamoros, el sector obrero lo hizo precandidato oficial del PRI a la gubernatura de Tamaulipas.

El siguiente gobernador Américo Villareal Guerra (1987 – 1993) enfrentó durante su sexenio cambios esenciales en la dinámica política de Tamaulipas. La aprehensión de “La Quina” al inicio del sexenio salinista constituyó un fuerte golpe a los grupos locales de poder, sobre todo porque el poder de Hernández Galicia abarcaba más allá de su zona geográfica, fundamentalmente por la adjudicación de contratos a líderes petroleros y obreros de otras zonas del estado, quienes vieron considerablemente disminuido su poder económico después de 1989.

El estado se encontraba sin uno de los concentradores de poder más importantes y ante una política federal que centralizaba los recursos a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en detrimento de la autonomía estatal. Ante este panorama, el vacío de poder fomentó que en paralelo al ejercicio del ejecutivo estatal se consolidara una nueva generación de políticos, entre los que se incluía el sucesor de Villarreal Guerra.

⁹⁷ Entrevista a Emilio Martínez Manautou realizada por Raúl Terrazas. Periódico *El Mercurio* de Tamaulipas. 26 de abril de 1980. Ciudad Victoria, Tamaulipas. México.

Por otra parte, como reflejo del descontento nacional generado ante la caída del sistema federal del conteo de votos durante el proceso electoral de 1988, los partidos de oposición con representación en el congreso cuestionaban la inoperancia de las leyes electorales estatales y el manejo gubernamental de las instituciones encargadas de organizar el proceso, por lo que reclamaban una reforma a la legislación electoral de Tamaulipas.

La respuesta del gobierno de Américo Villareal estaba encaminada a conservar el control de los instrumentos legales para calificar las elecciones. La reforma electoral que culminó en la conocida “Ley Batres”⁹⁸ resultó decepcionante para los partidos opositores, porque aseguraba el control estatal sobre los procesos electorales. El congreso seguía calificando y autocalificando las elecciones y se mantuvo la cláusula de gobernabilidad para la conformación del legislativo, lo que se traducía en que el partido mayoritario contara con mayoría calificada. El correlato de esta reforma fue una escasa participación ciudadana⁹⁹ y denuncias de fraude en las elecciones de 1989 por parte de los partidos opositores.

A la mitad del sexenio de Villareal se experimentó de nueva cuenta la centralización partidista y el control del presidente sobre las nominaciones y los recursos federales. Con la llegada al estado de Manuel Cavazos como delegado del Programa Nacional de Solidaridad se cumplía que los gobernadores fueran considerados como parte del gabinete del presidente en turno. El delegado de Pronasol¹⁰⁰ estaba encargado de canalizar los recursos federales directamente a los municipios sin la intervención estatal. Como se venía observando en los sexenios anteriores la carrera por la gubernatura iniciaba años antes, es decir con el cambio de presidente.

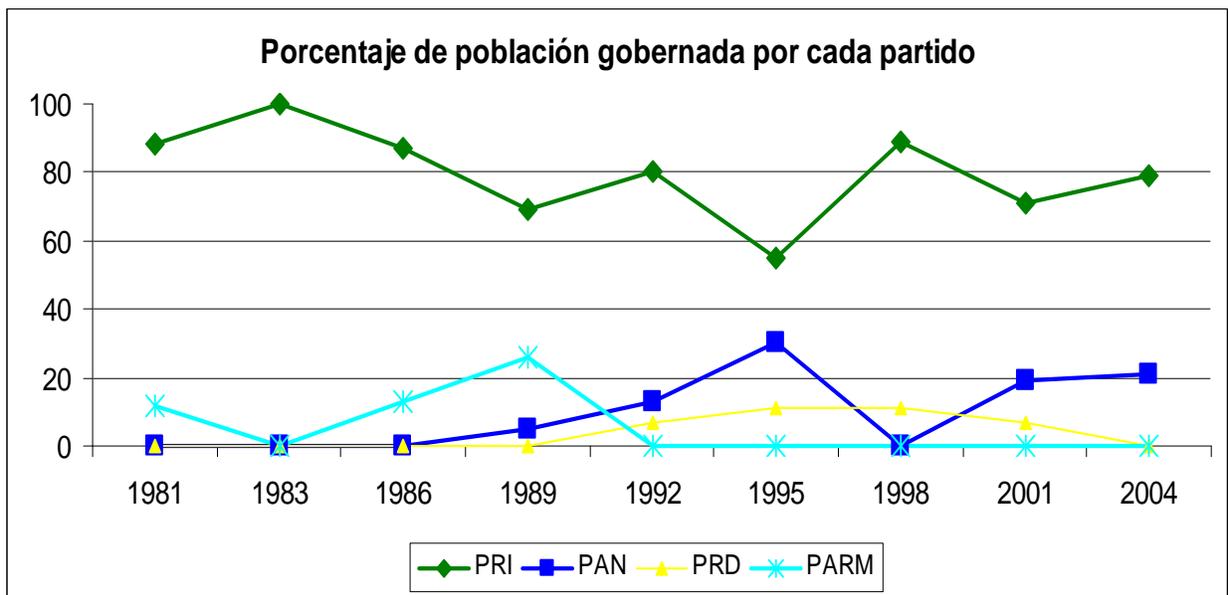
⁹⁸ En alusión al Secretario de Gobierno Heriberto Batres, quien presidía el organismo electoral estatal.

⁹⁹ En las elecciones municipales y legislativas de 1989 sólo votó el 31.96% del padrón electoral. Fuente: Colegio Estatal Electoral. Archivo del H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

¹⁰⁰ Desde 1989 una parte importante del presupuesto ha sido administrada directamente por funcionarios cercanos al presidente, fundamentalmente en el Programa Nacional de Solidaridad, por medio del cual se gestionaba la obra social, privilegiando los Estados próximos a elecciones. Jeffrey Weldon. *Las fuentes políticas del...op cit.* p. 190.

Al panorama nacional se sumaba el debilitamiento de los cacicazgos locales, lo que terminó por alterar el balance de las élites dentro del PRI estatal y alentó la participación de nuevos partidos políticos. Esto se hizo patente en la elección de 1992, en la que resultó electo el priísta Manuel Cavazos, aunque con el voto en contra de más del 30% de los electores, una situación que no se había presentado en elecciones gubernamentales. Además la oposición triunfó en tres ayuntamientos: Madero, la capital del “quinismo”; Victoria, la capital del estado; y el fronterizo de Río Bravo.

Aunque coyuntural, la oposición en Tamaulipas empezó a ganar espacios en el ámbito municipal como puede observarse en el siguiente gráfico.



Fuente H. Congreso de Tamaulipas
Instituto Estatal Electoral

Con el triunfo electoral de Cavazos, el último de los gobernadores con carrera nacional, culminó en Tamaulipas el periodo donde el presidente y el PRI nacional resultaban decisivos en la nominación del candidato a la gubernatura. Este fenómeno no fue exclusivo de Tamaulipas, en 1997 la investigación de Langston documentó que de 232 gobernadores electos entre 1960 y 1995, el 56% contaban con perfiles de

carrera política nacional, el 34% estatal y el 9% mixtos.¹⁰¹ En Tamaulipas la proporción es similar.

Paralelo al desarrollo político de la entidad en Tamaulipas se gestó desde la década de 1940 el Cartel del Golfo, dedicado originalmente al contrabando de mercancías, como electrodomésticos. En sus orígenes estuvo dirigido por el extinto Juan N. Guerra que centró su base de operaciones en la frontera norte del estado, principalmente en Matamoros. A partir de 1980 se ampliaron las facilidades para importar productos legalmente lo que motivó al grupo delictivo a enfocar sus actividades hacia el narcotráfico, manteniendo su sede en Matamoros. Pese a la constante detención de cabecillas y sicarios, el Cártel del Golfo ha mostrado una gran capacidad para reestructurarse y corromper a buena parte de las autoridades que actúan en connivencia en muchas zonas del estado. Quizá se deba a que, como dijo el periodista Blancornelas¹⁰² “los grupos de narcotraficantes no pueden ser considerados cárteles... más bien son corporaciones”, por el nivel de capacitación y especialización con el que cuentan, además de los nexos políticos y económicos con los grupos más poderosos del país.

1.3.4 El liderazgo partidista del ejecutivo estatal 1994 – 2007

A pesar de que Ernesto Zedillo ha sido el presidente mexicano electo con el mayor número de votos no mantuvo el control sobre el partido y los grupos de poder locales, hecho que se reflejó en el reconocimiento público de no interferir en la selección del candidato presidencial de su partido. El PRI, cuya dinámica de selección de candidatos había estado determinada por el “dedazo” se enfrentó a una nueva situación en el que los ejecutivos estatales priístas fueron convirtiéndose en líderes del partido y en los máximos impulsores de las carreras políticas locales, lo que trajo

¹⁰¹ Joy Langston, *The PRI governors*. México, CIDE, 1997. p. 9

¹⁰² Entrevista radiofónica de Carmen Aristegui con Jesús Blancornelas, Fundador del Semanario “Z” de Tijuana, Baja California, transmitida el 25 de enero de 2001, por Radio Fórmula. México, D.F.

consigo el reacomodo de las fuerzas políticas y la consolidación de las élites partidistas locales alrededor del gobernador.

En los estados generalmente había un actor que tenía la última palabra en la nominación de candidatos por encima del gobernador -hasta el sexenio de Zedillo-, cuando la tensión entre el presidente y su propio partido obstaculizaba la continuidad de la designación presidencial en los procesos de elección interna del PRI. Este cambio aunado al nuevo escenario de creciente competitividad electoral, hacía necesario postular candidatos con verdadero arraigo local, lo que aceleró la descentralización del proceso de selección de candidatos en las entidades federativas.

En 1994 se reformaron los estatutos del PRI para que las nominaciones locales se decidieran en convenciones estatales sin interferencia del centro. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) argumentó la necesidad de regresar al mecanismo de elección interna descentralizada, que hasta 1937 utilizara el PNR. Esta modificación no representó un proceso de selección más democrático o menos centralizado, sino el paso de una decisión federal a una estatal, se mantuvieron los mecanismos sólo que ahora la última palabra la tenía el ejecutivo local, convertido en líder del partido.

Este cambio se experimentó en Tamaulipas con Tomás Yarrington Ruvalcaba, ya que el factor principal en su designación como candidato fue la voluntad de su antecesor, que veía en su nominación la posibilidad de consolidar un grupo suficientemente fuerte como para sobrevivir al sexenio. Yarrington fue electo candidato del PRI en una elección primaria donde también se presentaron candidatos cercanos al presidente Zedillo y con perfil de carrera nacional, que fueron derrotados ante una estructura local del partido que se manifestó activamente a favor del candidato apoyado por el gobernador en funciones.¹⁰³

Durante el segundo año de gobierno de Tomás Yarrington (1999 - 2005) se realizaron las elecciones presidenciales en las que el candidato priísta Francisco

¹⁰³ Javier Ramírez, *op cit.* p 79.

Labastida Ochoa fue derrotado por el panista Vicente Fox Quezada. Por lo cual la influencia partidista central se redujo más que en las elecciones estatales anteriores, lo que sumado al debilitamiento de los cacicazgos locales le permitió al nuevo gobernador convertirse en un factor de unidad regional.¹⁰⁴ En este contexto la ruptura entre Tomás Yarrington y el proyecto cavacista se hizo evidente apenas iniciado el sexenio. El titular del ejecutivo fue consolidando el liderazgo partidista estatal incidiendo directamente sobre los mecanismos de nominación priístas para elegir candidatos a ocupar las 43 presidencias municipales y las 32 diputaciones locales. Las élites políticas en el estado participaron de esta nueva dinámica política, así en 2004 la selección del candidato priísta a ocupar la gubernatura fue en gran medida decisión de gobernador en funciones.

A partir de 1994 el PRI nacional había experimentado nuevos métodos de selección de candidatos, en principio a través de elecciones primarias abiertas como en el caso de Tomás Yarrington en 1998; después regresando a las candidaturas de unidad con la respectiva aprobación del ejecutivo estatal en funciones, como la selección de Eugenio Hernández en 2004, y finalmente con la contratación de empresas encuestadoras que analizan las posibilidades de triunfo de los precandidatos, que se puso en práctica en la elección intermedia de 2007, aunque en Tamaulipas el sistema preferido por los priístas sigue siendo el de las candidaturas de unidad.

1.3.5 Tasa de éxito legislativo en Tamaulipas

La Constitución mexicana establece que “el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, aunque a diferencia del nivel federal, no se estipula si el nombramiento de los miembros del gabinete será

¹⁰⁴ *Idem.*

facultad del ejecutivo, ni si éste tendrá la capacidad exclusiva de iniciar leyes en áreas específicas.¹⁰⁵

Al respecto, la Constitución Política de Tamaulipas establece que el ejecutivo estatal tiene facultades para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, además de contar con poder de veto y la capacidad exclusiva para iniciar leyes en el ámbito presupuestal.¹⁰⁶ En cuanto a poderes constitucionales el ejecutivo local cuenta con facultades similares al del federal.

La diferencia entre ambos se establece en cuanto a las denominadas facultades metaconstitucionales, que como se ha visto se han concentrado en la figura del ejecutivo federal durante un largo periodo. Sin embargo, la dependencia del gobernador de la política del centro y de los pactos con los caciques locales no se reflejó en la debilidad del ejecutivo ante el legislativo. Por el contrario, las tasas de éxito de las últimas legislaturas demuestran que tanto en el caso de los gobernadores con carrera nacional, como en los de carrera estatal un alto porcentaje de las iniciativas presentadas por el ejecutivo fueron aprobadas por el congreso del estado, independientemente de su composición.

Esta alta tasa de éxito del ejecutivo en Tamaulipas no ha significado que las élites políticas de oposición no hayan introducido modificaciones a las iniciativas presentadas por el gobernador. En este caso, como el de muchas otras legislaturas estatales e incluso la federal, las discusiones se realizan al interior de las comisiones y no en el Pleno, por lo que las adecuaciones no son tan visibles, por supuesto, hablando de iniciativas menores o en las que fuera deseable cierto consenso, porque en última instancia la hegemonía electoral priísta permitió al titular del ejecutivo contar, hasta 1999, con mayoría calificada en el congreso lo que posibilitaba reformar la Constitución sin la cooperación de algún otro partido.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Artículo 116 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰⁶ Artículo 91 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*.

¹⁰⁷ Jeffrey Weldon, *Las Fuentes políticas del... op cit.* p. 186.

Pese a que Tamaulipas era de los pocos estados que contaba con un diputado de oposición en 1975, cuando todavía no existía legalmente la figura de representación proporcional en el estado, la derrota del PRI en el distrito XI con cabecera en Nuevo Laredo se debió a un enfrentamiento entre el gobernador y el líder obrero Pedro Pérez Ibarra, más que a una consolidación de los partidos opositores en el estado, como lo demuestra que hasta 1993 la oposición no volvió a ganar ninguna curul por mayoría relativa, teniendo acceso al congreso sólo por las cuotas de representación proporcional. En este sentido, son las constantes reformas a la composición del congreso, mediante las cuales se ha incrementado el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, las que en mayor grado han permitido el avance de la oposición en el legislativo.

Las diputaciones de representación proporcional han jugado un doble papel. Por un lado han permitido a los partidos de oposición contar con representación en el congreso y mantenerlos dentro del juego electoral, lo que se traduce en la legitimidad de origen electoral necesaria para los gobiernos priístas emanados de estos procesos electorales. Por otra parte los mecanismos para la repartición de curules de representación proporcional se han caracterizado por favorecer al partido mayoritario y a los partidos pequeños en detrimento de la segunda fuerza electoral. Por ejemplo, en 1984 cuando el PAN con el 20.5 % de la votación obtuvo sólo el 10% del congreso y tres partidos pequeños¹⁰⁸ que sumaban el 4% de la votación contaban con el 15% de las curules. Otro caso es la conformación de la LIV Legislatura en 1991, cuando el PRI obtuvo el 81% de las curules con el 62% de la votación, mientras que al PARM se le asignaron dos diputaciones de representación proporcional con el 22% de la votación estatal.

En las siguientes legislaturas los mecanismos para conformar al congreso le han otorgado al PRI el mismo porcentaje de representación en el legislativo, el máximo por ley, pese a que ha obtenido porcentajes de votación menores al tamaño de su bancada. La mayoría simple con la que ha contado el partido del gobernador le ha

¹⁰⁸ PDM 1.6% de votación; PSUM 1.1% de la votación; y PST 1.3% de la votación. Fuente: Alain de Remes- *Base de datos electorales a nivel municipal 1980 – 1999*. México. CIDE. 2000

permitido aprobar leyes, conservar el control de los órganos de gobierno del congreso del estado y mantener la condición de gobierno unificado, requiriendo además del voto de sólo dos diputados para contar con mayoría calificada.

El gobierno unificado al que se suma la disciplina partidista ha permitido, entre otras muchas cosas, legislar en materia electoral privilegiando los intereses de la élite política, definiendo así un particular sistema electoral estatal.

Composición del congreso y tasa de éxito del ejecutivo

Legislatura	Tamaño del Congreso	Por Mayoría Relativa	Por Representación Proporcional	Porcentaje del PRI	Tasa de éxito del Ejecutivo
1975 - 1977 XLIX	11	11	No existe	91 %	100%
1978 - 1980 L	14	14	No existe	100 %	100 %
1981 - 1983 LI	18	14	4	72 %	100 %
1984 - 1986 LII	20	15	5	75%	100 %
1987 - 1989 LIII	20	15	5	70 %	100 %
1990 - 1992 LIV	26	19	7	81 %	88 %
1993 - 1995 LV	26	19	7	77 %	100 %
1996 - 1998 LVI	32	19	13	63 %	100 %
1999 - 2001 LVII	32	19	13	59 %	91 %
2002 - 2004 LVIII	32	19	13	59 %	*87%
2005 - 2007 LIX	32	19	13	59%	No disponible

* Dato extraoficial

Fuente: H. Congreso del Estado

Si bien la hegemonía priísta en el estado ha sido producto de la interacción de numerosos factores: el corporativismo, los cacicazgos y la centralización del poder, por citar algunos; uno de los elementos relevantes que le ha permitido al PRI mantener el control del congreso es la demarcación de los distritos electorales locales, sobre todo

tomando en cuenta que estos han fomentado una desproporción entre el peso de los votos rurales y los urbanos favoreciendo a los primeros, en donde tradicionalmente se ha observado una mayor discrecionalidad en el uso de recursos, en la compra y/o coacción del voto.

2. Sistemas electorales estatales en México

En México, el cambio eventual de una hegemonía muy pluralista a una poliarquía puede producirse paulatinamente y sin demasiada violencia, según vaya ganando la oposición más victorias electorales en los municipios y tome parte en la siempre amarga responsabilidad de gobernar.

Robert Dahl¹⁰⁹

2.1 Sistemas electorales estatales

Cuando se habla del sistema electoral mexicano existe un cierto acuerdo en que su desarrollo ha estado definido por tres constantes: la centralización de las decisiones; la institucionalización de los partidos políticos, como mecanismo para encuadrar las corrientes de opinión política en organismos nacionales, permanentes y estables; y por último la búsqueda de un mecanismo que sin alterar sustancialmente el régimen de gobierno permita la participación de los partidos minoritarios en las tareas legislativas.¹¹⁰

La afirmación de Luis Medina sintetiza en buena parte el sistema electoral de México. Sin embargo al igual que en muchos estudios sobre el tema, el ámbito federal se convierte en el eje de argumentación que permite explicar el comportamiento de los 31 estados y el Distrito Federal. En este sentido poco se ha escrito en torno al papel que jugaron las reformas locales en la conformación del nuevo sistema electoral mexicano y la experiencia municipal de gobiernos surgidos de partidos opositores al PRI.¹¹¹

Este aparente desinterés en el estudio de los sistemas electorales locales se debe posiblemente a que, por ser México un país de régimen presidencial y donde

¹⁰⁹ Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*. España, Tecnos, 1989. pp. 201, 202.

¹¹⁰ Luis Medina, *Evolución electoral en el...* *op cit.* p. 7-8.

¹¹¹ A principios del 2000 alrededor de cuatro quintas partes de los municipios mexicanos habían experimentado la alternancia en el poder.

tradicionalmente las decisiones se han tomado desde el centro, la creencia generalizada es que la política nacional condiciona en gran medida el desarrollo de la vida política local y que son los grandes partidos nacionales y sus élites quienes encaminan las acciones político – electorales en los estados, con lo cual poco se ha valorado el impacto que puede ejercer el ámbito local en el federal, y que no debiera subestimarse, sobre todo al ser México junto con Argentina los únicos países latinoamericanos que cuentan con sistemas electorales locales.¹¹² Lo que significa que a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos que establecen mediante legislación nacional sus sistemas electorales locales, en México el diseño de los modelos de representación en el espacio estatal y municipal es definido en gran medida desde los congresos locales, aunque esto no disminuye la trascendencia que las reformas federales tienen en el ámbito local.

El que México sea un Estado federal es el argumento constitucional para que los 31 estados cuenten con autonomía en su régimen de gobierno interno. En el caso del Distrito Federal (DF), si bien la Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar en materia electoral, no tiene autonomía completa en su régimen de gobierno interior, no está considerado como un estado y no tiene una Constitución local.

2.1.1 Estructura formal del federalismo en México

La Constitución de 1917 establece que México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente

¹¹² Se puede afirmar que México se distingue en lo que respecta a elecciones municipales de la mayoría de los países de América Latina en lo siguiente:

- 1) Es un sistema federal en el cual se eligen autoridades a nivel estatal.
- 2) Existe mayor autonomía de los Congresos locales para legislar en materia electoral.
- 3) El mandato del presidente municipal es ligeramente más corto que en otros países.
- 4) No se permite la reelección (por lo menos no por un periodo inmediato).
- 5) No hay elección directa de los puestos que integran el cabildo.
- 6) Salvo contadas excepciones, las elecciones no son concurrentes.

José Molina y Janeth Hernández, “Sistemas electorales estatales en América Latina” en: Heidelberg: Arbeitspapier N° especial. Sufragio y organización electoral en América Latina. pp. 411 - 438. 1995. Y Alain de Remes. *Municipal electoral processes in Latin America and México*. México, CIDE, 2000

a su régimen interior, pero unidos en una federación,¹¹³ que para su ejercicio, divide el supremo poder en tres: legislativo, ejecutivo y judicial.¹¹⁴ En correspondencia las entidades mexicanas cuentan con los mismos tres poderes en el ámbito estatal. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.¹¹⁵

El Poder Ejecutivo federal se deposita en el presidente de la República y el de las entidades federativas en cada uno de los 31 gobernadores, en el caso del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno, que son electos para cubrir periodos de seis años.

El Poder Legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, conformado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El poder legislativo de las 32 entidades tiene carácter unicameral, el de los 31 estados se denomina congreso local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Los legisladores locales son electos para cubrir periodos de tres años.

La organización de las elecciones es una función que corresponde al Estado mexicano, que para su ejecución ha dividido las tareas electorales en dos instituciones. Tanto en el ámbito federal como en el estatal las atribuciones administrativas (preparar, organizar y conducir las elecciones) y las jurisdiccionales (resolver controversias y aplicar la justicia electoral) están claramente diferenciadas y se les confieren a organismos distintos para cada nivel de gobierno.

En el ámbito federal las atribuciones administrativas le corresponden al Instituto Federal Electoral y las jurisdiccionales al Tribunal Electoral que es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que además, y a diferencia del IFE, tiene atribuciones para resolver en ciertos casos y en última instancia controversias electorales de carácter local. En el ámbito estatal la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones es responsabilidad de los organismos electorales locales y

¹¹³ Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹⁴ Artículo 49 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹⁵ Artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

las atribuciones jurisdiccionales corresponden en algunos casos a los Tribunales Estatales Electorales y en otros a las salas electorales del Tribunal Superior de Justicia del respectivo estado.

La posibilidad de expedir su propia legislación electoral ha dado lugar a que en México las 32 entidades cuenten con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral. En este sentido es importante anotar que durante los años de hegemonía priísta y centralismo político se presentaban pocas diferencias entre las legislaciones estatales, que en términos generales reproducían sistemáticamente las reformas federales.

Sin embargo a partir del proceso de reforma político – electoral de 1996, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, las entidades mexicanas fueron adaptando su sistema electoral mediante procesos de negociación donde cada vez tenían más peso los intereses de las élites locales.

Esto fue posible en gran medida porque en México la Constitución Política sólo establece algunos principios generales a los que deberán apegarse las legislaciones estatales en materia electoral: la elección directa de los miembros del ayuntamiento, la no reelección inmediata de los mismos; y la incorporación del principio de representación proporcional (RP) en la conformación de los congresos locales y ayuntamientos.¹¹⁶ Las 32 entidades tienen la libertad para determinar la fórmula electoral, fijando los umbrales electorales y los mecanismos para la repartición de cargos de RP, así como para regular la vida interna de los partidos y establecer el financiamiento estatal, entre otras decisiones fundamentales.

¹¹⁶ Artículo 116 Constitucional.

2.1.2 Desarrollo de los sistemas electorales estatales

En su carácter de federación y bajo la influencia del modelo norteamericano, la República mexicana permite a sus estados confederados mantener autonomía en ciertos aspectos políticos y administrativos, sin contravenir las estipulaciones del pacto federal. Sin embargo, en términos electorales es hasta la reforma político – electoral de 1977, que introdujo en México el sistema mixto, que se puede hablar de una creciente diferenciación entre los 31 sistemas electorales estatales.¹¹⁷

En 1977 se estableció que los estados con más de 300 mil habitantes estaban obligados a implementar la RP en sus congresos, con la finalidad de garantizar la representación de todas las fuerzas políticas. En 1983 se amplió a todos los estados y a la conformación de los ayuntamientos. En estas reformas, sin embargo, no se estableció la proporción entre diputados uninominales y plurinominales que deberían guardar los congresos locales, por lo que el número de curules de RP asignados en las entidades se decidió en las legislaturas locales. A partir de entonces los estados mexicanos realizaron reformas constitucionales, que al tiempo de responder a las demandas para alcanzar mejores condiciones de competencia y certeza en los resultados, respondían a dinámicas políticas específicas de cada estado.

Las diferencias obvias entre los sistemas electorales de las 32 entidades se pueden explicar históricamente por la necesidad de garantizar los triunfos electorales del PRI, en este sentido el margen tan amplio para establecer sus propias “reglas del juego” tenía en gran medida el objetivo de que las élites partidistas locales adecuaran a su región las leyes federales, con el fin de mantener y reproducir la hegemonía priísta. Así, 1988 también representa un parteaguas. El incremento de gobiernos opositores fue motivando que las reformas electorales intentaran favorecer a los nuevos partidos mayoritarios, asegurando el mayor control posible sobre los congresos locales, por lo que muchas de las reformas electorales estatales de la década de 1990 se han caracterizado por favorecer al partido mayoritario, permitiendo amplio margen de

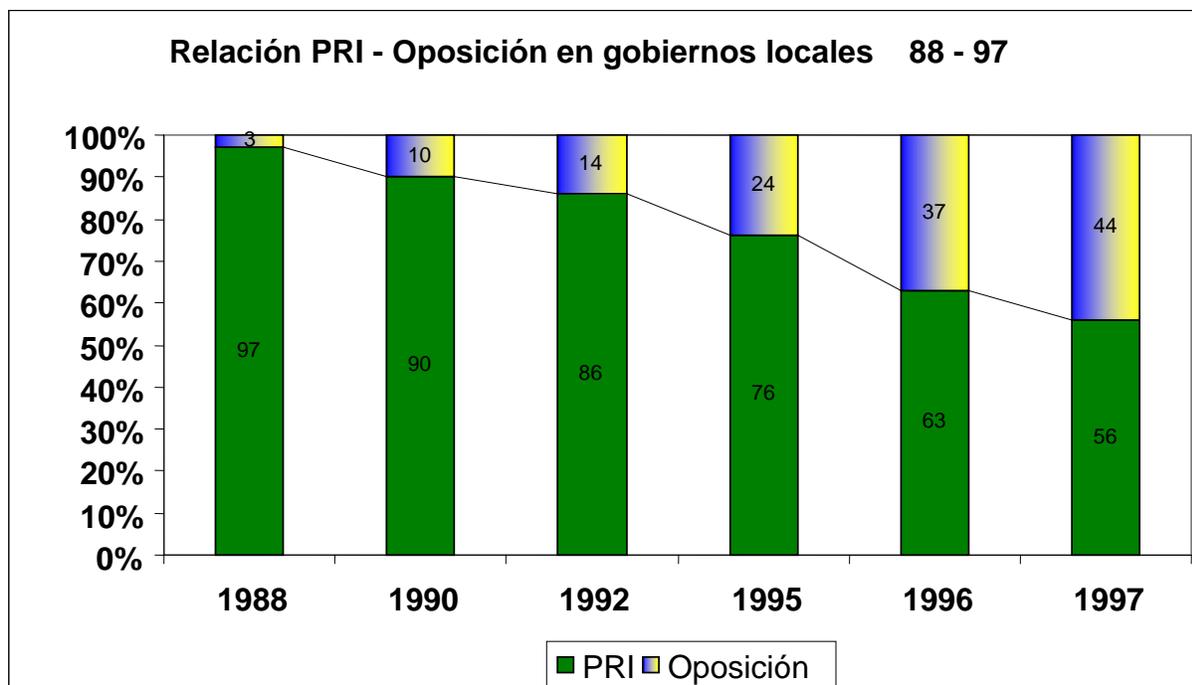
¹¹⁷ En el Distrito Federal se elige Jefe de Gobierno por primera ocasión hasta 1997.

maniobra, ya utilizando fórmulas electorales que favorezcan a la primera fuerza política y a los partidos “pequeños”, en detrimento de la segunda fuerza electoral, o estableciendo mecanismos legales que permitan la toma de decisiones discrecionales.

A partir de 1988 se fueron diversificando cada vez más los sistemas electorales locales. El PRI ya no era la única garantía de acceder al poder, en este sexenio quedó claro, y que los arreglos corporativos¹¹⁸ seguían asegurando victorias electorales en muchas zonas también empezó a quedar claro. El cambio de filiación partidista de algunos ejecutivos estatales no significó necesariamente una apertura política, ni leyes que favorecieran la equidad en la competencia electoral.

Los nuevos sistemas electorales locales influyeron en el avance que mostró la oposición en el ámbito local. Después de años de mantener escasas posibilidades de triunfo, de 1988 a 1997 el número de presidencias municipales ganadas por candidatos de partidos distintos al PRI se incrementó del 3% al 44% a nivel nacional. A esto debe sumarse que los triunfos opositores se han experimentado en mayor medida en zonas urbanas y densamente pobladas: por ejemplo para el año 2000, 163 de los 236 municipios urbanos habían experimentado gobiernos surgidos de partidos distintos al PRI.

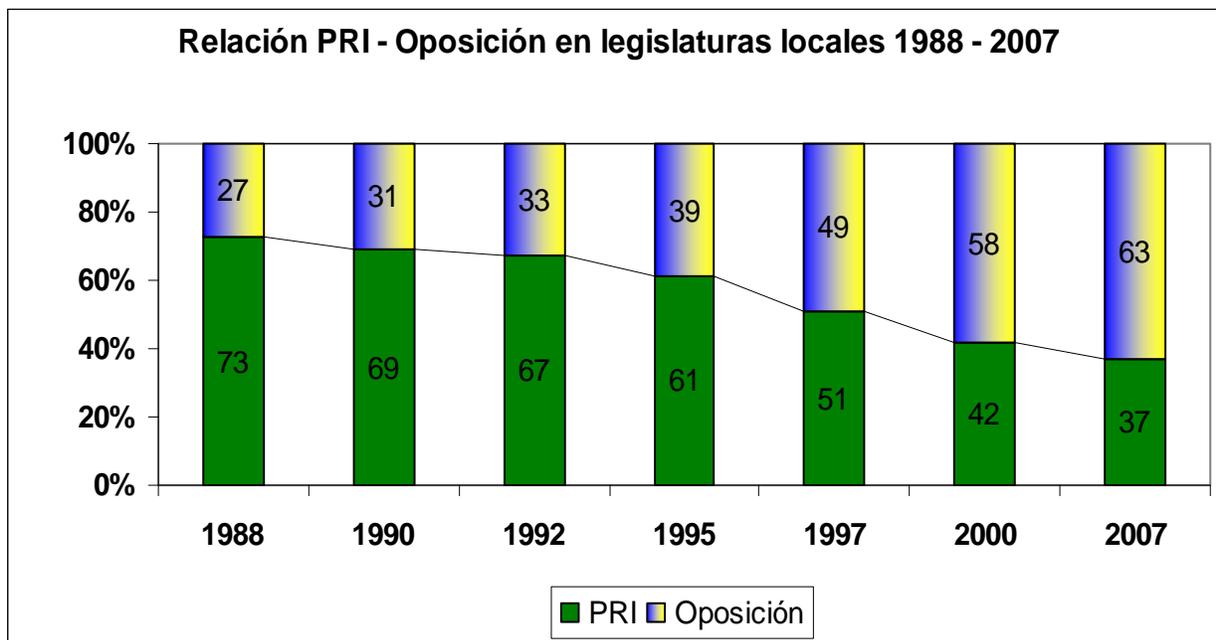
¹¹⁸ “Los arreglos corporativos hacen referencia generalmente a las relaciones tripartitas entre las organizaciones empresariales, sindicales y el estado, relaciones dirigidas en último término por el Estado.” David Held, *Modelos de democracia*. España, Alianza ensayo, 2002. p 257.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Federal Electoral, Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, DF, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y de Baja California Sur.

En cuanto a la conformación del poder legislativo en los 31 estados¹¹⁹ la oposición también inició en 1988 una carrera ascendente que se ha mantenido hasta las elecciones de 2007. Lo que se explica por dos fenómenos simultáneos, por una parte las reformas electorales locales de las últimas décadas han aumentado el número de curules de RP, y por otra el arribo de la oposición a la tercera parte de las gubernaturas ha implicado la consolidación de las élites partidistas afines al ejecutivo y consecuentemente una mayor representación de éstas en los congresos locales.

¹¹⁹ En este sentido el Distrito Federal es una excepción, ya que la Asamblea de Representantes (1988 -1997) no contaba con facultades de Poder Legislativo. Actualmente la Asamblea Legislativa (1997-) aun carece de facultades para legislar en todos los aspectos que lo hacen el resto de los congresos locales.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral, Congresos estatales, Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, DF, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y de Baja California Sur.

Los cambios que se experimentaron a nivel federal a partir de 1988 influyeron en el ámbito local alentando la presencia de gobiernos surgidos de partidos opositores al PRI, el incremento de gobiernos divididos y el descenso en el número de congresos locales donde se presentaba mayoría calificada. A su vez estos fenómenos influyeron en el camino que tomaron las reformas electorales locales, que perseguían limitar la posibilidad de la oposición para acceder al gobierno y construir mecanismos que permitieran a su partido de origen constituirse como fuerza hegemónica en el estado. Esta tendencia nacional llevó a que para el año 2000 alrededor de cuatro quintas partes de los municipios del país hubieran experimentado algún tipo de alternancia en el poder y resultó decisiva para el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000.¹²⁰

¹²⁰ Rafael Aranda, *Poliarquías urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México, UAM-I, 2005.

Entre las particularidades de cada legislación electoral destacan por su impacto en el sistema político: la delimitación de los distritos electorales, las fórmulas de asignación de curules por el principio de RP, los umbrales mínimos, los tipos de candidaturas y el tamaño y composición de los congresos.

2.1.3 Delimitación de los distritos electorales estatales

Uno de los elementos que más influye en los sistemas electorales es el referente a la distribución de las circunscripciones electorales.¹²¹ En el caso mexicano se puede utilizar discrecionalmente uno de los siguientes elementos a la hora de establecer los límites distritales: a) Igualdad o equivalencia de población; b) Respetando límites o barreras naturales; c) Densidad de población de los distritos; d) Límites jurisdiccionales locales; e) Comunidades culturales o de interés; f) otros.

La delimitación de los distritos locales en México responde teóricamente a un criterio *demorientado*,¹²² aunque también se establece la necesidad de contemplar la proximidad geográfica y las afinidades socio económicas. Este abanico de posibilidades ha dado como resultado que los congresos locales puedan adoptar el criterio que más convenga a sus intereses, lo que deriva frecuentemente en sobrerrepresentación distrital o *malapportionment*. La desproporcionalidad entre los distritos se justifica con argumentos de cercanía física y/o afinidades culturales. Sin embargo es igualmente común que en la exposición de motivos de las legislaturas locales se explique la necesidad de rediseñar los distritos atendiendo al criterio de igualdad de voto.¹²³ En estos casos se suele dividir a las zonas urbanas en 2 o más distritos que comprenden una parte de la ciudad y se complementan con la población rural de los alrededores.

El término de distrito electoral se menciona por primera ocasión en la *Ley Orgánica Electoral de 1857* en la que se estableció que las autoridades locales serían

¹²¹ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos... op. cit.* p. 53

¹²² Diego Reynoso, *Votos ponderados... op. cit.*

¹²³ Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición... op. cit.* p. 14

las encargadas de la división territorial, creando un distrito por cada 40,000 habitantes. Esta nueva organización distrital se inscribe en el proceso de reforma del presidente Benito Juárez que perseguía la secularización del país y la modernización administrativa. Por aquellos años la organización de la administración pública conservaba resabios prehispánicos, como la propiedad comunal –*calpulli*-, que en un fenómeno de sincretismo habían delineado las regiones que conformaban al país y que en aspectos decisivos eran administradas por un clero cada vez más influyente en la vida nacional. La *Ley Orgánica electoral* tenía como objetivo permitir al gobierno el control sobre los procesos electorales, para lo cual otorgaba a gobernadores y jefes políticos la capacidad de fijar las demarcaciones distritales, elaborar el padrón, instalar casillas y validar los procesos electorales.

Los distritos a los que hace referencia la legislación de 1857 son federales, porque desde la Constitución del mismo año prácticamente no se prevén facultades a los estados y municipios para elegir a sus autoridades locales. Fue hasta seis décadas después, en la *Constitución de 1917*, cuando se fijaron algunas directrices en torno a los procesos electorales a nivel municipal. El artículo 115 establece que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política administrativa, el municipio libre, que será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.” Y en lo referente a la conformación de congresos locales queda estipulado que “el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno.”

Durante las primeras décadas postrevolucionarias los gobiernos estatales conservaron la capacidad de fijar las demarcaciones distritales y elaborar el padrón a nivel federal y estatal, además de organizar los procesos electorales. A partir de 1946 la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales nacionales quedó bajo la responsabilidad del gobierno federal, manteniendo las competencias estatales para los procesos de elección locales.

La frecuencia con la que se revisa la delimitación distrital es otro factor importante, pues mientras en algunos estados, como Zacatecas, se contempla una redistribución antes de cada proceso electoral, en la mayoría de las entidades, incluyendo a Tamaulipas, no se contempla nada al respecto por lo que recae en el congreso la decisión de efectuar o no revisiones periódicas de los distritos.

Los análisis sobre la demarcación territorial en México, al igual que la mayoría de las investigaciones sobre el sistema electoral mexicano, han estado enfocadas al ámbito federal. Así cuando después de la revisión del 2000 y una vez establecido en la ley electoral federal que cada 10 años, después de cada censo de población, se revisaría la estructura de los distritos se consideró solucionado el problema y a partir de entonces poco se ha investigado sobre el tema. A nivel estatal no se ha logrado, ni remotamente, solucionar el problema siendo común denominador la sobrerrepresentación de los distritos rurales, o la división de las zonas urbanas en distritos donde se les combina con zonas de perfil rural, tema que puede ilustrarse con el caso tamaulipeco, por citar sólo un ejemplo.

2.1.4 Fórmula electoral

Las fórmulas de asignación de diputaciones de representación proporcional suelen ser exageradamente complicadas, como consecuencia, en algunos casos las autoridades electorales no aplican los textos legales propiamente dichos, por lo que más que ser elegidos mediante el voto, los diputados de representación proporcional son asignados, con menor o mayor acierto, por las autoridades electorales.¹²⁴

La terminología electoral mexicana incluye conceptos que no se usan en la sistemática electoral¹²⁵, lo que sumado a la diversidad de fórmulas electorales dificulta sistematizar los mecanismos mediante los cuales se conforman los congresos locales en un sistema mixto, predominantemente mayoritario.

¹²⁴ Gustavo Emmerich y Luis Medina, “Problemas de la representación proporcional: La elección de diputados locales en Guerrero, 2002.” *Boletín mexicano de Derecho Comparado* no 109. México, UNAM-III, 2003.

¹²⁵ Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina...op cit.* p. 119.

Por los fines que persigue el reparto de diputaciones y regidurías de representación proporcional se puede hablar de que en México existen dos grandes grupos, aunque con algunas variaciones. La mayoría de los estados utiliza una fórmula de representación minoritaria¹²⁶ que tiene tres elementos: porcentaje mínimo, cociente electoral y resto mayor. Los mecanismos de asignación proporcional en estos casos inician con una primera ronda de reparto a todos aquellos partidos que cumplen con los requisitos de ley,¹²⁷ posteriormente se calcula el cociente electoral para distribuir una segunda ronda, en caso de quedar cargos por repartir se realiza una tercera asignación utilizando el criterio de restos mayores.

El segundo grupo utiliza el criterio de “proporcionalidad pura” mediante el cual se busca que la conformación del congreso refleje las preferencias electorales. En este caso se procede a calcular el porcentaje de votación estatal válida para cada partido, adjudicando curules proporcionales hasta acercarse lo más posible al resultado de la elección de diputados de mayoría.

Las fórmulas utilizadas para la asignación de diputaciones y regidurías proporcionales han sido modificadas en un número significativo de estados utilizando el patrón que caracterizara las siete décadas de hegemonía priísta: elección – reforma – elección. Además, es importante destacar que hasta 2001 existían dos casos de institutos estatales electorales en los que seguía interviniendo el ejecutivo: Aguascalientes y Morelos, ambos panistas.¹²⁸ Y en 10 entidades se mantenían, hasta 2003, cláusulas o candados de gobernabilidad mediante los cuales el partido que obtiene determinadas constancias de mayoría participa de la asignación de curules proporcionales hasta alcanzar determinada mayoría.

¹²⁶ Una variante de sistema de niveles múltiples donde se utiliza como primer criterio para la asignación de diputaciones plurinominales la representación de los partidos minoritarios.

¹²⁷ Entre ellos superar la barrera legal, inscribir candidatos en determinado número de distritos, obtener constancia de mayoría, ser segunda o tercera fuerza electoral, conservar registro. Por citar algunos, que se repiten con cierta regularidad, aunque no necesariamente.

¹²⁸ Miguel Salamanca, *Análisis comparativo en materia electoral en las constituciones y legislación electoral de los estados de la República Mexicana*. México, Instituto Electoral del Estado de México, 1998.

La representación proporcional se ha convertido en un tema recurrente entre los analistas de los sistemas electorales locales, quizá porque la elección o, específicamente, la asignación de diputados de representación proporcional en los estados suele ser un asunto tortuoso, que a menudo termina por ser resuelto más en los tribunales que en las urnas.¹²⁹ Esta dificultad radica en que desde la definición y los criterios de representación proporcional son no sólo distintos, sino que llegan a ser contradictorios.

Algunos de los casos más notorios en que la representación proporcional en los legislativos locales ha sido fuente de litigio ante los tribunales electorales fueron: la integración de los congresos de los estados de México (1996, 2000 y 2003), Campeche (1997), Guerrero (1999 y 2002), Tlaxcala (2001), Puebla (2001) y Nayarit (2002), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000) y Veracruz (2005). En todos estos casos se presentaron impugnaciones contra resoluciones de los institutos o consejos electorales estatales que fueron revisadas por los tribunales locales, ante cuyos fallos se presentaron nuevos recursos que en definitiva fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), modificando la asignación de diputados de representación proporcional originalmente efectuada a nivel local.

En la conformación de los ayuntamientos también existe la RP, en este caso con la figura de regidores, ésta se conciben como un contrapeso al partido que obtiene la mayoría y por tanto los principales cargos. En los 2,439 municipios mexicanos¹³⁰ los partidos presentan una planilla integrada por el candidato a la presidencia municipal, los candidatos a síndicos –entre 1 y 2 dependiendo el tamaño del municipio-, y los regidores de mayoría –entre 4 y 14-. El partido que obtiene la mayor votación consigue la mayoría en el cabildo automáticamente. El resto de las regidurías, entre el 30% y 50% son de RP y se reparten entre los partidos que no habiendo ganado hayan obtenido el 2% o más de votación municipal efectiva. Para el reparto de este tipo de regidurías se aplica la fórmula de cociente electoral y resto mayor, aunque

¹²⁹ Emmerich y Medina, *op cit.*

¹³⁰ Salvo los casos de elección por “usos y costumbres”

generalmente las regidurías a distribuir son menos que los partidos que cubren los requisitos para acceder a ellas, por lo que la legislación prevé que se atenderá el criterio de mayor a menor votación recibida.¹³¹

Es importante anotar que a la ambigüedad de las fórmulas electorales se suma una delimitación poco clara entre las facultades estatales y las federales, ya que si bien es cierto que cada estado puede establecer sus propios mecanismos para la asignación de diputaciones de RP, a esta facultad se opone el hecho de que ninguna legislación estatal puede contravenir a la Constitución Federal, lo que se constituye como argumento para solicitar la intervención del TEPJF para resolver las inconformidades de los partidos políticos en ámbitos locales.

La existencia de cláusulas de gobernabilidad en casi la tercera parte de los estados resta importancia al impacto que las fórmulas electorales tienen en la conformación de los congresos locales porque define de antemano qué partido contará con mayoría calificada.

ESTADOS	Legislatura	Cláusula de gobernabilidad	Condiciones para que opere la cláusula de gobernabilidad
Aguascalientes	2007 – 2010	NO	
Baja California	2004 – 2007	NO	
Baja C. Sur	2005 – 2008	NO	
Campeche	2006 – 2009	NO	
Coahuila	2005 – 2008	NO	
Colima	2006 – 2009	NO	
Chiapas	2007 – 2010	NO	
Chihuahua	2007 – 2010	NO	
DF	2006 – 2009	SI	Mayor número de constancias de mayoría y al menos el 30% de la votación
Durango	2007 – 2010	SI	35.5% de la votación y por lo menos 9 constancias de mayoría
Guanajuato	2006 – 2009	NO	

¹³¹ Artículo 33, Apartado VI, Inciso D. *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*

ESTADOS	Legislatura	Cláusula de gobernabilidad	Condiciones para que opere la cláusula de gobernabilidad
Guerrero	2005 – 2008	NO	
Hidalgo	2005 – 2008	SI	Mayor número de votos, y más de 9 y menos de 14 constancias de mayoría de MR
Jalisco	2006 – 2009	SI	Porcentaje de votación más alto
México	2006 – 2009	SI	45% de la votación y mayor número de constancias de MR
Michoacán	2004 – 2007	NO	
Morelos	2006 – 2009	NO	
Nayarit	2005 – 2008	NO	
Nuevo León	2006 – 2009	NO	
Oaxaca	2007 – 2010	NO	
Puebla	2007 – 2010	NO	
Querétaro	2006 – 2009	NO	
Quintana Roo	2002 – 2005	NO	
San Luis Potosí	2006 – 2009	SI	Mayor número de constancias de mayoría
Sinaloa	2007 – 2010	SI	Entre el 35% y el 52.5% de la votación y, al menos 14 constancias de MR
Sonora	2006 – 2009	SI	51% de la votación estatal emitida
Tabasco	2006 – 2009	NO	
Tamaulipas	2007 – 2009	NO	
Tlaxcala	2001 – 2004	SI	Votación mayor al 42.5% y mayor número de constancias de MR
Veracruz	2007 – 2010	NO	
Yucatán	2007 – 2010	NO	
Zacatecas	2007 – 2010	SI	Mayor votación obtenida

Fuente: Censo de población 2005, INEGI. Instituto Federal Electoral. Congresos locales Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, DF, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Y de Baja California Sur.

2.1.5 Formas de candidatura

Las formas de candidaturas en México difieren según el cargo de elección de que se trate, siendo unipersonales en el caso de los ejecutivos, por fórmula en diputaciones y senadurías de mayoría, por planilla en los ayuntamientos y por medio de listas en el caso de senadurías, diputaciones y regidurías de representación proporcional.

Salvo contadas excepciones, como el caso de Oaxaca¹³² o Yucatán¹³³, los partidos políticos con registro estatal son los únicos facultados para registrar candidatos a puestos de elección popular. En cuanto al registro de candidaturas por más de un partido político se establecen, generalmente, por medio de coaliciones. En éstas las élites partidistas pactan los porcentajes de votos que se adjudicará a cada uno de ellos para efectos de asignación de curules de RP y de financiamiento público. En las elecciones legislativas esto implica que en las boletas aparezca el nombre del candidato y las siglas de los partidos que lo postulan, los votos obtenidos se contabilizan individualmente a favor del candidato por mayoría relativa, para la asignación de curules por el principio de RP los votos se “reparten” de acuerdo al convenio establecido por las dirigencias de los partidos que participan de la coalición.

También en los tipos de candidaturas existen casos especiales –y complicados-, por ejemplo la modalidad de reparto atendiendo a porcentajes mayores de la votación válida distrital. Este caso se presenta en el estado de Jalisco, en donde pese a que se habla de listas cerradas y bloqueadas, los partidos presentan su lista de candidatos plurinominales en los que se especifican los números nones, los pares se definen con base en las votaciones y son ocupados por los candidatos de mayoría relativa que no

¹³² En Oaxaca el Código Electoral norma la elección por usos y costumbres en 418 municipios indígenas.

¹³³ En el estado de Yucatán se prevén candidaturas independientes desde 2007.

habiendo ganado obtengan la mayor votación en sus respectivos distritos, esto también se denomina: primera minoría.¹³⁴

2.1.6 Tamaño del congreso

Las distintas conformaciones de los congresos locales, en cuanto a número de curules y proporción entre diputados por mayoría y por representación proporcional, son ilustrativas de las facultades con las que cuentan los gobiernos estatales, a través del poder legislativo, para definir su sistema electoral. Pese a que un gran número de entidades reproducen el modelo federal, 60% de los diputados electos por mayoría y 40% asignados por RP, se pueden observar grandes diferencias entre los 31 sistemas electorales estatales, en los que la relación entre diputados electos por mayoría relativa (MR) y RP varía desde un 50% - 50% como en Jalisco, hasta un 76% – 24% como en el caso de Baja California Sur.

También en este punto existen excepciones, como el caso del estado de Guerrero, donde el tamaño del congreso es variable como resultado del mecanismo utilizado para la asignación de diputaciones por RP que no incluye la figura de restos mayores, por lo que sólo pueden acceder a las curules los partidos que cubran el cociente electoral. Así el número de diputados de representación proporcional puede variar dependiendo de los resultados de las elecciones.

¹³⁴ El artículo 30 de la Ley Electoral para el estado de Jalisco establece que para el reparto de diputaciones plurinominales se intercalaran las listas presentadas por los partidos para tales efectos, con la lista de *porcentajes mayores de la votación válida distrital* en la que se considera al partido que obtiene la primera minoría en su distrito.

ESTADOS	Padrón electoral	Electores por diputado	Tamaño del Congreso	Relación MR / RP %	Umbral electoral*
Aguascalientes	725,980	26,888	27	67 – 33	2.5
Baja California	2'120,812	75,743	28	57 – 43	4
Baja C. Sur	345,983	16,475	21	76 – 24	2
Campeche	253,051	7,230	35	60 – 40	3
Coahuila	1'758,833	50,252	35	57 – 43	3
Colima	422,357	16,894	25	64 – 36	1.5
Chiapas	2'683,281	67,082	40	60 – 40	2
Chihuahua	2'463,407	76,649	33	67 – 33	2
DF	7'211,944	109,272	66	61 – 39	2
Durango	1'090,758	36,659	30	68 – 32	2.5
Guanajuato	3'532,021	98,112	36	61 – 39	3
Guerrero	2'200,003	47,826	46	61 – 39	1.5
Hidalgo	1'684,154	58,074	29	62 – 38	3
Jalisco	4'852,788	121,320	40	50 – 50	3.5
México	9'443,694	126,916	75	60 – 40	1.5
Michoacán	3'043,698	76,092	40	60 – 40	2
Morelos	1'211,432	40,381	30	60 – 40	3
Nayarit	691,934	23,064	30	60 – 40	2
Nuevo León	3'029,619	72,134	42	62 – 48	1.5
Oaxaca	2'403,061	57,216	42	60 – 40	1.5
Puebla	3'540,629	86,357	41	63 – 37	1.5
Querétaro	1'066,577	42,663	25	60 – 40	2.5
Quintana Roo	719,201	28,768	25	60 – 40	2.5
San Luis Potosí	1'634,494	60,537	27	56 – 44	2
Sinaloa	1'774,848	44,371	40	60 – 40	2
Sonora	1'722,421	52,195	33	64 – 36	3
Tabasco	1'379,824	39,424	35	60 – 40	2
Tamaulipas	2'301,016	71,907	32	59 – 41	2

ESTADOS	Padrón electoral	Electores por diputado	Tamaño del Congreso	Relación MR / RP %	Umbral electoral*
Tlaxcala	725,972	22,687	32	59 – 41	3.2
Veracruz	4'991,590	99,832	50	60 – 40	2
Yucatán	1'215,799	48,632	25	60 – 40	2
Zacatecas	1'025,019	34,167	30	60 – 40	2

*Umbrales electorales vigentes hasta 2003.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de población 2005, INEGI. Instituto Federal Electoral. Congresos locales, Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, DF, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y de Baja California Sur.

2.1.7 Umbrales legales

El porcentaje mínimo de votos que un partido debe obtener en México para acceder al reparto de curules federales de representación proporcional es el 2% de la votación nacional emitida, lo que le permite además conservar su registro, contar con financiamiento público y tener derecho para participar en las siguientes elecciones.

En México coexisten sistemas electorales estatales con barreras legales que van desde 1.5%, como en el estado de México hasta 4% en Baja California. La posibilidad legal de fijar umbrales mínimos ha permitido a las entidades establecer las reglas del juego electoral, limitar o ampliar la proporcionalidad de los congresos e influir en el sistema local de partidos.

En cuanto a las atribuciones estatales para fijar la magnitud y límites de los distritos electorales, los umbrales mínimos, las fórmulas de reparto, los tipos de candidaturas, así como la regulación en mayor o menor grado de la vida interna de los partidos políticos destacan por su excepcionalidad los casos de: San Luis Potosí, el único estado que establece la segunda vuelta electoral, Yucatán que considera la

posibilidad de candidaturas independientes, Oaxaca¹³⁵, con la elección de representantes por el método de “usos y costumbres”, así como Baja California Sur, Michoacán y Zacatecas que admiten candidaturas comunes.

Finalmente se debe destacar que el incremento en el poder de las élites políticas locales para reformar e interpretar discrecionalmente sus legislaciones electorales ha experimentado un contrapeso en el TEPJF, órgano federal que tiene competencia para resolver las disputas entre los distintos actores políticos tanto en el ámbito federal como en el local.

En los últimos años el TEPJF ha participado de resoluciones controvertidas e impugnadas por partidos políticos y por juristas, además de las que se han mencionado en cuanto a modificaciones en la composición de las legislaturas. En 2007 falló a favor de la incorporación de las candidaturas independientes al Código Estatal Electoral de Yucatán, pese a que un año antes le había negado a Jorge Castañeda su registro como candidato independiente en la elección presidencial de 2006. En el mismo año ordenó al Congreso de Tamaulipas la reposición del proceso mediante el cual se había integrado el Consejo Electoral del IEETAM, que se había conformado con apego al marco legal vigente y el voto de dos terceras partes de los legisladores.

El debate actualmente consiste en determinar cuáles son los ámbitos en los que puede intervenir el TEPJF, sin vulnerar la autonomía de las entidades.

2.2 Sistema electoral en Tamaulipas

Los sistemas electorales suponen el conjunto de instituciones y reglas por las que las preferencias electorales se transforman en votos y los votos se traducen en los

¹³⁵ Sólo en 152 municipios se llevan a cabo elecciones, en los 418 restantes se rigen por usos y costumbres. La Constitución Política del Estado de Oaxaca reconoce el “respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas” Art. 25

escaños que son asignados a los candidatos o partidos.¹³⁶ En el caso mexicano, cómo se analizó en el apartado anterior, ante la posibilidad de que cada entidad federativa y el DF legislen en materia electoral se han conformado sistemas electorales particulares en cada entidad.

El caso de Tamaulipas ejemplifica bien la dinámica del sistema político mexicano. Tras un período definido por caudillos revolucionarios se experimentó un proceso de institucionalización que derivó en décadas de centralismo, que indirectamente fomentó la consolidación de cacicazgos locales que facilitaron al partido hegemónico y sus élites el ejercicio del poder. En forma similar a lo que se experimentó a nivel federal, en Tamaulipas el sistema electoral ha sido concebido como un mecanismo para dotar a su gobierno de la legalidad y legitimidad que le procuran surgir de elecciones libres y periódicas. Legalmente las reformas electorales han sido diseñadas de manera que el partido hegemónico conserve y aumente su poder, obstaculizando el avance a otras fuerzas políticas.

2.2.1 Desarrollo de la legislación electoral

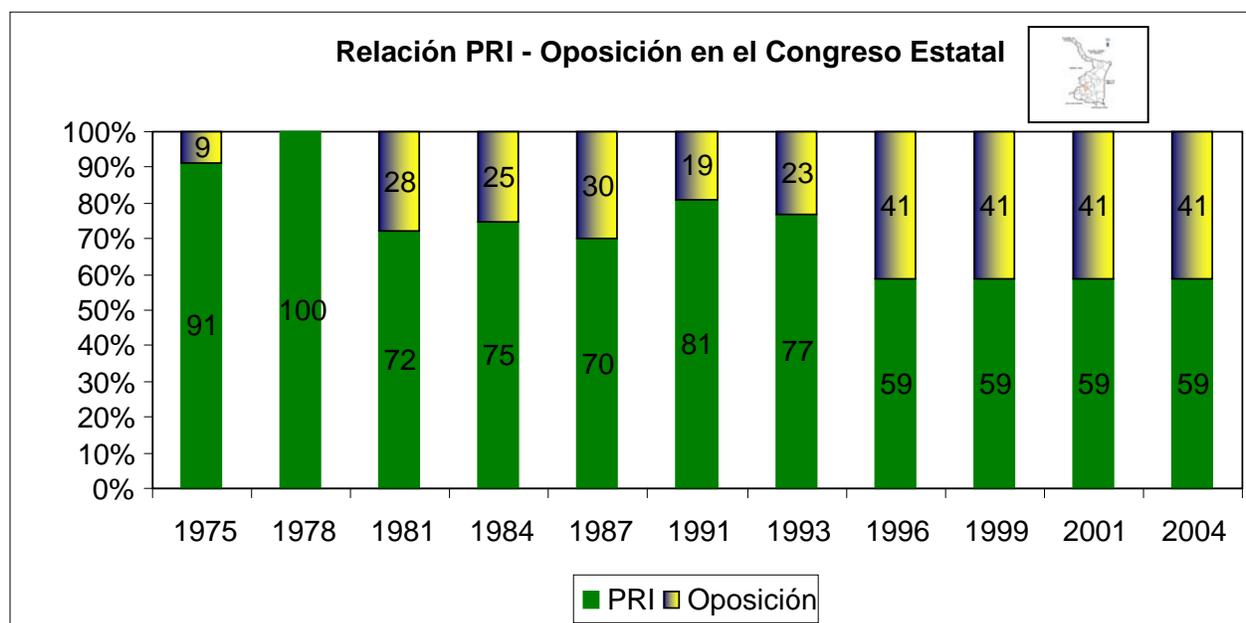
En el caso de Tamaulipas los primeros ordenamientos jurídicos para regular los procesos electorales se remontan a principios del siglo XX con la *Ley Electoral Municipal* de 1921 y la *Ley Electoral para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado* de 1922. Pese a la posibilidad de incorporar elementos regionales a la legislación electoral, la de Tamaulipas ejemplifica el centralismo que durante décadas caracterizó al sistema político mexicano. Las constantes reformas estatales siguieron invariablemente un patrón similar a las federales hasta finales de la década de los setenta.

En 1977 se estableció a nivel federal y en los estados con más de 300,000 habitantes el sistema mixto para la conformación del poder legislativo, por lo cual

¹³⁶ José Ramón Montero e Ignacio Lago, “La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos” en: *Zona Abierta 110/111 Sistemas Electorales*. Madrid, Pablo Iglesias, 2005. p 2

Tamaulipas reformó su Constitución para incluir la representación proporcional a partir de la LI Legislatura (1981- 1983). En el mismo proceso de reforma se ampliaron las facultades de los municipios, estableciendo que los regidores municipales deberían ser electos por representación proporcional. Las reformas al artículo 115 constitucional consideraban que los ayuntamientos deberían tener una conformación plural, donde quedaran representadas todas las fuerzas políticas municipales.

Pese a un par de intentos de reformar la legislación electoral durante el sexenio de Américo Villareal, el ejecutivo local, a través de su secretario de gobierno, controló hasta 1995 la organización y calificación de los procesos electorales cuyos resultados se hacían oficiales en el congreso local, erigido en colegio electoral, que tenía facultades para calificar las elecciones del ejecutivo local y los alcaldes, además de autocalificar las referentes al poder legislativo. Hasta 1995 la mayoría calificada del PRI en el congreso le permitía declarar la validez de los procesos electorales sin necesidad de obtener el apoyo de los partidos de oposición.



Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso de Tamaulipas.

La respuesta a las demandas de la oposición para eliminar el control gubernamental sobre los procesos electorales consistió en incluir en la *Ley Electoral de*

1988 lo que se denominó “contrapesos al partido oficial” y que consistían en reglamentar el derecho de los partidos para impugnar elecciones, solicitar y participar de la revisión del padrón electoral y las listas nominales e, inscribir observadores electorales. Además se incluyó el término de “delitos electorales” y se establecieron sanciones para aquellos funcionarios que cometieran fraudes y/o prácticas indebidas, como el uso de programas sociales con fines electorales. Sin embargo el congreso, con su mayoría priísta, seguía siendo quien resolvía en última instancia las demandas de la oposición. Zeferino Legorreta, Secretario General del Tribunal Estatal Electoral, considera la legislación electoral de Tamaulipas “como una consecución de candados abiertos, que otorga a la mayoría calificada del congreso la posibilidad de cerrarlos o dejarlos abiertos con la más natural discrecionalidad.”¹³⁷

Al igual que en el caso de México para comprender el sistema electoral tamaulipeco es necesario, en un primer momento, reconstruir el escenario político detectando códigos regionales y nacionales que brinden información sobre las prácticas políticas. Después de un breve esbozo del panorama político estatal es posible analizar el sistema electoral en términos formales.

En la configuración de los sistemas electorales intervienen al menos cinco elementos básicos: división del territorio estatal en circunscripciones de tamaño variable, fórmula electoral, formas de las candidaturas, tamaño de las asambleas y umbrales mínimos.¹³⁸

2.2.2 Conformación de los distritos electorales estatales

La legislación electoral federal y la mayoría de las estatales establecen que la delimitación de distritos se realiza con base en un criterio demo-orientado¹³⁹ que supone el principio de un ciudadano un voto, e implica el ideal de que nadie tenga

¹³⁷ Entrevista a Zeferino Legorreta realizada por la autora. El 17 de agosto de 2006, en Ciudad Victoria Tamaulipas.

¹³⁸ José Ramón Montero, “Elecciones en España” en: Rafael del Águila (ed.) *Manual de Ciencia Política*, España, Trotta, 2003. p. 419

¹³⁹ Reynoso, “Distritos electorales y representación...” *op cit.* p 95.

mayor peso que otro en la elección y conformación de los cuerpos legislativos¹⁴⁰ para asegurar el principio de igualdad de voto en el que “todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar y todos los votos deben contarse como iguales.”¹⁴¹ En este sentido la sobrerrepresentación en los distritos uninominales, que se produce cuando éstos no contienen la misma población o número de electores afectaría la igualdad del voto.

La elección de legisladores plurinominales en un distrito único teóricamente debería satisfacer mejor el criterio de un ciudadano un voto, pero en la práctica el principio de igualdad del sufragio es frecuentemente puesto en jaque por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación.¹⁴²

El diseño de la circunscripción electoral influye en que el valor que representa cada voto pueda volverse desigual.¹⁴³ Este fenómeno se presenta frecuentemente en el mayor peso que se le otorga a las áreas rurales a diferencia de las urbanas.

En Tamaulipas la hegemonía priísta y la debilidad del legislativo permitió que la demarcación territorial se realizara con una marcada discrecionalidad y que obedeciera en muchos casos a intereses partidistas, otorgando mayor peso a las zonas rurales en detrimento de las urbanas, principalmente las que se habían caracterizado por una presencia creciente de la oposición. Esto porque la posibilidad de fraudes, además de la compra y coacción del voto a través de esquemas corporativos y clientelares resulta más factible en las zonas económica y socialmente más deprimidas.¹⁴⁴

En la mayoría de los países, según se afirma comúnmente, son los distritos rurales los que tienden a estar sobrerrepresentados en las asambleas legislativas.¹⁴⁵ A

¹⁴⁰ Reynoso, *Votos ponderados... op. cit.* p. 35.

¹⁴¹ Robert Dahl, *op cit.* p. 48.

¹⁴² Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Ariel, 1984, p. 99

¹⁴³ Rolando Franco, *Los sistemas electorales y su impacto político*. Costa Rica, Capel, 1987, p. 38

¹⁴⁴ José A. Crespo, *El fin de la hegemonía... op. cit.* p. 22

¹⁴⁵ Michael Gallagher, “Proporcionality, disproportionality, and electoral systems” en: *Electoral Studies*. Vol. 10, num 1. año. 1991. p 45, y Lago y Montero, *op cit.* p.342.

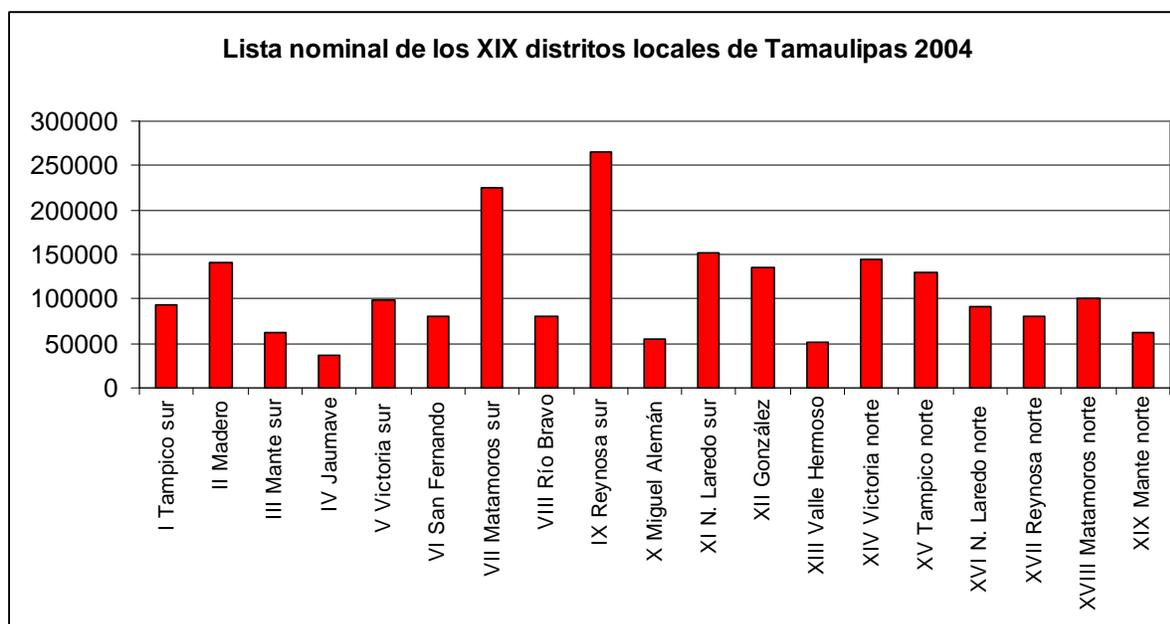
nivel federal esta tendencia no se presenta en México.¹⁴⁶ Con respecto a los 300 distritos federales uninominales¹⁴⁷ la sobrerrepresentación no beneficia a las entidades federativas con mayor población rural ni subvalora las zonas urbanas. Sin embargo, a nivel local en las 31 entidades federativas parece ser un común denominador en la delimitación distrital privilegiar las zonas rurales, o como en el caso de Tamaulipas “incluir partes de una ciudad junto a sectores rurales, para que la moderación campesina atempere la fogosidad de los sectores populares urbanos.”¹⁴⁸

En el caso de los 19 distritos locales de Tamaulipas se observa una marcada sobrerrepresentación de las poblaciones rurales, tradicionalmente priístas y la consecuente subrepresentación de las zonas urbanas, principalmente las fronterizas, que cuentan con presencia opositora significativa. Como ejemplo el Distrito IX con cabecera en Reynosa eligió un diputado en las elecciones intermedias de 2007 con una lista nominal de 319,141 ciudadanos, el mismo diputado que eligió el IV distrito con cabecera en Jaumave con una lista nominal de 38,661 ciudadanos, ubicados en su mayoría en comunidades rurales.

¹⁴⁶ Reynoso, *Distritos electorales y representación... op cit.* p. 103

¹⁴⁷ Hasta el año 2000 las cinco circunscripciones plurinominales observaban una composición tan heterogénea, que mas bien parecía un caso de *gerrymandering*, por ejemplo Tamaulipas y Nuevo León, ambos situados en el noreste de México, pertenecían a la misma circunscripción que Yucatán y Quintana Roo, ubicados en el extremo sur del país.

¹⁴⁸ Rolando Franco, *op cit.* p. 39



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

En la delimitación de los distritos locales de Tamaulipas las zonas rurales están claramente sobrerrepresentadas, a lo que se debe sumar que a diferencia de lo ocurrido en democracias con mayor competitividad electoral, en el estado la abstención electoral se asocia primordialmente con los sectores más urbanizados, de mayor escolaridad, altos ingresos, niveles de salubridad y promedio de vida. Posiblemente porque estos sectores, por un lado, podrían tener mayor conciencia de la manipulación y fraude electoral, y por otro, no tendrían la necesidad de vender su voto o ser sujetos a la coacción de patrones y caciques para mantener su trabajo o recibir beneficios políticos colectivos.¹⁴⁹

El estudio de sociología electoral de José Luis Reyna¹⁵⁰ mostró que durante los años de hegemonía priísta no era que en las zonas menos desarrolladas de México existiera una mayor motivación para participar, lo que demostraba era un mayor control político del PRI y una mayor eficacia de su maquinaria de movilización electoral, a lo que habría que sumar las mayores facilidades para realizar fraudes y compra de votos. A nivel federal a medida que los procesos electorales resultaban más competidos esta

¹⁴⁹ José A. Crespo, *El fin de la hegemonía... op cit.* p. 22

¹⁵⁰ José Luis Reyna, "Control político, estabilidad y desarrollo en México" en: *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos* No 3. México, El Colegio de México, 1979.

tendencia se fue desdibujando, aunque se mantiene en las elecciones locales de gran parte de las entidades federativas.¹⁵¹ En el caso tamaulipeco, durante el último proceso local la población con los indicadores socioeconómicos más altos¹⁵² tuvo en promedio una participación electoral del 51.71%, mientras que los distritos con menor nivel socioeconómico alcanzaron un 78.51%, en promedio.

Participación electoral municipal por nivel de bienestar socioeconómico

Indicadores socioeconómicos de bienestar	Número de municipios	Perfil de población	Porcentaje de población*	Participación electoral Promedio**	Gobierna PRI/ oposición
Nivel 7	7	Urbano	69.59	51.71	6 / 1
Nivel 6	10	Mixto	17.04	56.02	8 / 2
Nivel 5	5	Mixto	4.72	67.42	4 / 1
Nivel 4	4	Rural	2.55	63.79	4 / 0
Nivel 3	14	Rural	5.68	66.50	14 / 0
Nivel 2	3	Rural	.43	78.51	3 / 0

*Censo de población de 2005 INEGI

** Resultados electorales de 2004

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas

2.2.3 Fórmula electoral

La Constitución federal establece en su artículo 116, fracción II que: “Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes...”. En consecuencia, todas las constituciones y las leyes electorales estatales consideran que a semejanza de lo establecido en el orden federal para la Cámara de Diputados, una parte de los diputados locales sean electos mediante el principio de representación proporcional.

¹⁵¹ José A. Crespo, *El fin de la... op cit.* y Alain de Remes *Yuxtaposition in Mexican Municipal Electoral Contest: The Silent Cohabitation. México, CIDE, 2000*

¹⁵² Indicadores socioeconómicos de bienestar al 2005. INEGI

En este sistema de niveles múltiples, donde el voto de cada elector se utiliza para elegir diputados por mayoría en cada distrito y se contabiliza después para asignar las curules de RP, se puede ejemplificar claramente la diversidad de las legislaciones electorales estatales, en cuanto a las distintas concepciones de representación proporcional utilizadas para determinar la composición de los congresos, en los que los diputados plurinominales pueden ocupar desde un 30% hasta un 50% de las curules y cuya asignación puede acercarse a la proporcionalidad o aumentar la sobrerrepresentación de un partido.

De los tipos de fórmulas más utilizados en México para la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de RP,¹⁵³ en Tamaulipas se optó en un primer momento por el reparto de curules mediante la aplicación del cociente electoral y resto mayor. Cuando a nivel federal se estableció que el criterio fundamental del sistema mixto era dar representación a todas las fuerzas políticas, con la consecuente reducción de umbrales legales y de requisitos a los partidos para acceder a las curules proporcionales, en Tamaulipas se reformó la legislación electoral para hacerla acorde a la federal, manteniendo la fórmula de cociente electoral y resto mayor, pero ahora precedida de una primera ronda de asignación a todos los partidos políticos que cumplieran con los requisitos estipulados en la Ley. Esta fórmula denominada de representación minoritaria o de representatividad mínima tiene como primer objetivo la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad; también persigue que cada partido alcance en el congreso una representación aproximada al porcentaje de su votación total, evitando un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.¹⁵⁴

La aplicación de la fórmula de representación minoritaria combinada con el número de curules que se reservan a RP, actualmente 13, han dado como resultado la sobrerrepresentación del partido mayoritario y de los partidos pequeños, así como la subrepresentación de la segunda fuerza electoral, por lo que si bien se cumple con el

¹⁵³ Proporcionalidad pura; representatividad mínima y; cociente electoral y resto mayor.

¹⁵⁴ Estos criterios se establecieron en concordancia con los “Principios de proporcionalidad en materia electoral” dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2000. p.219

criterio de privilegiar la representación de todos los partidos políticos en el legislativo se ha tenido menos éxito en cuanto a promover una conformación del congreso acorde a la votación estatal emitida.

2.2.4 Formas de candidatura

A nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas, con excepción de Yucatán¹⁵⁵ y Oaxaca, se establece que es facultad exclusiva de los partidos políticos el solicitar registro de candidatos a cargos de elección popular. En el caso de Tamaulipas, la presentación de las candidaturas es diferente dependiendo del cargo al que se opte, en el caso del ejecutivo se presenta una sola persona, los diputados de mayoría a través de fórmulas en las que se especifica titular y suplente, los miembros del ayuntamiento se registran por planilla, y en el caso de los regidores y diputados de representación proporcional por listas inscritas por los partidos ante el Consejo Estatal Electoral. Pese a esta diversidad entre las candidaturas a distintos cargos de elección popular, las listas establecen invariablemente los nombres de los candidatos y su orden jerárquico, que no puede ser alterado por los votantes, lo que otorga gran poder a las élites partidistas que cuentan con la atribución exclusiva de integrar los nombres y designar el orden.¹⁵⁶

La forma de las candidaturas en Tamaulipas ha sido motivo de un largo debate que se ha centrado en las listas cerradas y bloqueadas, tanto de representación proporcional, como de autoridades municipales. El primer argumento está relacionado con el desconocimiento de los ciudadanos sobre quienes están incluidos en las listas, sobre todo porque en Tamaulipas, al igual que en otras entidades, el voto emitido a favor de una fórmula de diputados de mayoría relativa se contabiliza para la asignación de las curules proporcionales. Por otra parte, el control exclusivo de los partidos políticos en la designación de candidatos ha dado origen a que en la elaboración de las

¹⁵⁵ El Código Electoral de Yucatán, en su artículo 28, establece la posibilidad de registrar candidatos independientes.

¹⁵⁶ Rolando Franco, *op cit.* p. 47.

listas las élites partidistas utilicen criterios que van desde el llamado “reconocimiento a la militancia”, premios de consolación, o como plataforma para una nueva candidatura a otro puesto de elección popular. Esta práctica denominada como “chapulíneo”, por los saltos entre distintos cargos de representación popular, tiene múltiples ejemplos en el estado y en todos los niveles de gobierno.

Otro elemento relacionado con la elaboración de las listas es la forma en la que están reglamentadas las coaliciones. Por ley los partidos que deciden presentarse coligados a un proceso electoral presentan candidatos únicos en los distritos de mayoría y una sola lista en la que, previo acuerdo entre las dirigencias partidistas, se intercalan miembros de ambos partidos, en cuyo caso el voto por un candidato de mayoría relativa se contabilizará a favor de la lista presentada por la coalición.

La principal crítica a este respecto es que en Tamaulipas las coaliciones sustituyeron a las candidaturas comunes, donde los partidos podían apoyar a un mismo candidato, pero conservaban sus votos al participar del reparto de curules de RP y acceder al financiamiento público. La existencia de coaliciones ha fomentado el pacto entre las élites de partidos mayoritarios y otros con escasa capacidad de representación, que nunca o casi nunca, compiten individualmente en detrimento de la consolidación de partidos políticos representativos y con un trabajo electoral propio.

2.2.5 Tamaño del congreso

En un comparativo con las legislaturas de las 31 entidades federativas, Tamaulipas se encuentra en un término medio respecto al número de ciudadanos por diputado: 94,507. En el congreso del estado de Campeche, por ejemplo, existe un diputado local por cada 21,564 habitantes, en contraparte en el estado de México cada diputado representa una población de 186,766 mexiquenses. A nivel federal, en el H. Congreso de la Unión por cada 206,526 habitantes existe un diputado.

Composición del Congreso de Tamaulipas 1975 – 2007

Legislatura	Tamaño del Congreso	Por Mayoría Relativa	Por Representación Proporcional	Población estatal*	Población por diputado
1975 1977 XLIX	11	11	No existe	1'456,858	132,442
1978 – 1980 L	14	14	No existe	1'456,858	104,061
1981 – 1983 LI	18	14	4	1'924,484	106,916
1984 – 1986 LII	20	15	5	1'924,484	96,224
1987 – 1989 LIII	20	15	5	1'924,484	96,224
1990 – 1992 LIV	26	19	7	2,249,581	86,522
1993 – 1995 LV	26	19	7	2,527,328	97,205
1996 – 1998 LVI	32	19	13	2'527,328	78,979
1999 – 2001 LVII	32	19	13	2'753,222	86,038
2002 – 2004 LVIII	32	19	13	3'024,238	94,507
2005 – 2007 LIX	32	19	13	3'024,238	94,507

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y H. Congreso de Tamaulipas.

*Hasta 1990 el INEGI calculaba la población cada diez años, a partir de entonces actualiza su base de datos cada 5 años.

Desde 1996 el congreso local se compone de 32 diputados, de los cuales 19 son electos por mayoría con base en distritos uninominales y el resto son asignados a diputados plurinominales, bajo el criterio de representación mínima.

El prorrateo desviado en Tamaulipas hace posible que los diputados electos en distritos con padrones inferiores al promedio estatal requieran de una menor participación electoral para obtener el triunfo, por ejemplo, en la LIX Legislatura (2005 - 2007) el PAN necesitó de 118,769 votos en el IX distrito, con cabecera en Reynosa, para obtener la única diputación por mayoría; mientras que en Jaumave al PRI le bastó una votación de 23,356 para obtener la diputación.

Relación lista nominal / diputados de mayoría

Distritos	Lista nominal 2004	Sobre / Sub Representación
I Tampico Sur	93,968	15,778
II Ciudad Madero	140,871	-31,125
III El Mante Sur	61,627	48,119
IV Jaumave	35,956	73,790
V Victoria Sur	99,088	10,658
VI San Fernando	80,909	28,837
VII Matamoros sur	224,874	-115,128
VIII Río Bravo	80,044	29,702
IX Reynosa sur	265,230	-155,484
X Miguel Alemán	54,372	55,374
XI Nuevo Laredo sur	151,275	-41,529
XII González	135,504	-25,758
XIII Valle Hermoso	51,943	57,803
XIV Victoria norte	144,894	-35,148
XV Tampico norte	129,666	-19,920
XVI Nuevo Laredo norte	92,292	17,454
XVII Reynosa norte	80,699	29,047
XVIII Matamoros norte	100,613	9,133
XIX El Mante norte	61,359	50,383
Total estatal	2'085,184	109,746

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral y H. Congreso de Tamaulipas

2.2.6 Umbrales legales

En Tamaulipas se mantuvo hasta 2003 un umbral legal de 1.5%, lo que sumado a la fórmula de representación minoritaria ha favorecido la inclusión de partidos pequeños en el congreso estatal. En la última reforma se aumentó la barrera legal al 2% de la votación estatal obtenida, pero se eliminó la cláusula que determinaba que

para poder acceder a la representación proporcional los partidos políticos deberían haber inscrito candidatos en al menos la mitad de los distritos electorales, esto es más de 10 distritos.

Leer la historia política de Tamaulipas, haciendo énfasis en su vinculación con el sistema electoral estatal, permite observar una vez más la coexistencia entre las prácticas formales: la legalidad y la legitimidad que aporta a los gobernantes surgir de procesos electorales periódicos; y la informal: las prácticas caciquiles y la existencia de prácticas clientelares. En este sentido, el sistema electoral del estado ha sido producto de numerosos factores, entre los que destaca el pacto entre las élites políticas, que han intentado introducir mecanismos que les permitan fortalecer sus posiciones e intereses, garantizando así un monopolio político.

2.3 Sistema de partidos en México

2.3.1 Un sistema político *partidocéntrico*

Las funciones que realizan los partidos de articulación y agregación de intereses, de legitimación y socialización, de representación y participación y de formación de una élite dirigente son funciones vitales para un sistema político.¹⁵⁷ Durante 7 décadas en México el escenario político estuvo caracterizado por un sistema de partidos de tipo hegemónico pragmático¹⁵⁸ encabezado por el PRI. Además del PAN a su alrededor gravitaban una serie de “partidos satélite” que, sin representar una amenaza real, obtenían determinadas cuotas de poder a cambio de otorgar legitimidad al régimen. Ya en el sexenio de Salinas el crecimiento del PAN y del PRD permite

¹⁵⁷ Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos Políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*. España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001. p.14

¹⁵⁸ Según la definición de Sartori un sistema de partido hegemónico pragmático se caracteriza por la existencia de un partido preponderante, rodeado de partidos pequeños que no compiten en realidad por el poder en las elecciones. El partido hegemónico está articulado por principios pragmáticos y no por definiciones ideológicas. Así, también las relaciones de ese partido con la sociedad y con el resto de los actores políticos se orientan de manera pragmática más que ideológica. Giovanni Sartori 1980, *op. cit.* pp. 279-283. Lo que aplica al caso mexicano, independientemente de que el PNR, PRM y posteriormente PRI se auto-designaran como representantes de la ideología revolucionaria.

hablar de un sistema de partidos competido, donde se reconocen los triunfos electorales a los partidos de oposición. Y a partir del triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000 se puede hablar del final de la hegemonía priísta y la consolidación de un sistema multipartidista.

En México parece claro que se ha configurado un sistema tripartidista, donde PRI, PAN y PRD destacan en el escenario político nacional aunque lo hacen de una manera acotada.¹⁵⁹ Por un lado en algunas regiones se observa una cerrada competencia entre el PRI y el PAN, en otras la lucha es entre el PRI y el PRD. Se puede decir que se ha conformado una suerte de regionalismo partidista donde la fuerza del PAN reside en la zona norte y en el bajío y la del PRD en el sur. Esto puede ser resultado de la línea política que estos partidos privilegian. En el caso del PAN un individualismo más cercano con la actitud de quienes, encontrándose alejados del Estado benefactor, basan su desarrollo en sus propias fuerzas, esta dinámica se observa con mayor énfasis en el norte de México y es en parte resultado de la lejanía del gobierno central. En cuanto al PRD existe un mayor vínculo con quienes no eximen de responsabilidad a un Estado tutelar que se encuentra en crisis y que tuvo siempre una robusta presencia en el centro y el sur del país. El PRI, en tanto, es el único partido que tiene presencia nacional y conserva zonas dentro de los mismos estados que son considerados el voto duro de ese partido.¹⁶⁰

También es necesario precisar que la personalización de la política¹⁶¹ en el ámbito estatal y regional se refleja en que tanto el PRI como el PAN suelen presentar como candidatos a empresarios locales con poco o ningún arraigo partidista; en tanto el PRD suele registrar bajo sus siglas a los candidatos perdedores en las contiendas internas de otros partidos, fundamentalmente el PRI. Cabe recordar lo que Octavio Paz escribió en el número inaugural de la revista *Vuelta* "los de izquierda no han podido unirse, ni lo que es más grave, han sabido elaborar un programa de veras nacional

¹⁵⁹ Rafael Aranda, *op.cit.*; Evaristo González, *Sistema de Partidos en México*. México, Estación Comercial Estratégica, 2006 y Ernesto Hernández, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en los estados mexicanos*. Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2003.

¹⁶⁰ Ernesto Hernández, *op. cit.* p.27

¹⁶¹ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*. España, Alianza Editorial, 1998. pp. 267-287.

que, simultáneamente, sea viable y corresponda a la realidad real de México. La derecha no existe, al menos como pensamiento político. Hay que repetirlo: nuestra obtusa derecha no tiene ideas sino intereses...”¹⁶²

No obstante, los partidos políticos en México representan la única vía legal para acceder al poder. Los partidos mexicanos, como estructuras intermediarias entre la sociedad y el Estado, están considerados como entidades de interés público y se les concede el derecho constitucional de ser los *únicos* facultados para registrar candidatos a cargos de elección popular en los tres niveles de gobierno.

Para Sartori “la democracia se funda sobre la concurrencia de partidos, así como la economía de mercado se funda sobre la concurrencia de productores”¹⁶³, o bien como el mismo autor destaca, citando a Kelsen: “los partidos canalizan y organizan el voto; en el bien y en el mal ‘sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos’.”¹⁶⁴ Más próxima al contexto mexicano se encuentra la misma idea expresada en otros términos: “Hoy sabemos que no existe democracia sustentable sin un sistema de partidos políticos fuerte y con arraigo. Porque los partidos son insustituibles como referentes ideológicos, redes de relaciones, plataformas de lanzamiento electoral, ordenadores de la vida pública.”¹⁶⁵

Sin embargo existen numerosas críticas al preponderante papel que se ha dado a los partidos políticos en México, al grado de negar la posibilidad de participar en procesos electorales a candidatos independientes. Fernández Christlieb ubica la consolidación del sistema *partidocéntrico* como consecuencia de la necesidad del PRI de controlar los procesos electorales, evitar la postulación de candidatos cismáticos y asegurar su hegemonía, para lo cual canalizó las preferencias políticas y las demandas ciudadanas en institutos políticos estables, que en los hechos dependían para su

¹⁶² Citado por Julio Scherer en: *La terca memoria*. México, Grijalbo, 2007, p.30

¹⁶³ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* México, Nueva Imagen, 1997, p. 35

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 57

¹⁶⁵ José Woldenberg, “Los nuevos retos de los partidos mexicanos” en: Francisco Reveles (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* México, UNAM/Ediciones Gernika, 2005. p. 97. Citado por Paulina Fernández. *Registro legal de partidos políticos: orígenes en México. op cit.*

funcionamiento del aval oficial. Por otra parte las críticas a la verticalidad en el proceso de toma de decisiones partidistas, así como la creciente incapacidad de los partidos para representar los intereses ciudadanos ha generado en México una serie de críticas al sistema de partidos tal como está constituido actualmente.¹⁶⁶

Dicha estructura centralizada de la política en México ha llevado a considerar que los partidos políticos nacionales pueden representar simultáneamente, y en calidades equivalentes, a la agenda política nacional, estatal y municipal.¹⁶⁷ El resultado es que a nivel estatal, y sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales, los partidos con registro operan bajo la lógica de una *franquicia* a la que recurren asociaciones locales, que aunque tienen arraigo y representan una parte significativa de los intereses de la comunidad están impedidas para participar formalmente en los procesos electorales.

2.3.2 Sistema de partidos estatales

La diversidad de los sistemas electorales locales ha tenido consecuencias políticas que pueden observarse, entre otras cosas, en las diferentes configuraciones que los sistemas de partidos adoptan en cada entidad mexicana. Bajo la misma lógica que opera a nivel nacional, los partidos políticos son los únicos facultados para inscribir candidatos a cargos de elección popular¹⁶⁸ y, los congresos locales están estructurados bajo el principio de un sistema mixto, predominantemente mayoritario.

Sin embargo la diversidad entre el número efectivo de partidos políticos va desde 1.87 como en el caso de Nayarit, hasta 3.31 como en el estado de México y Zacatecas. En otros aspectos se observa cómo la flexibilidad de las legislaciones en cuanto al registro de coaliciones ha tenido como consecuencia que mientras en

¹⁶⁶ Paulina Fernández Christlieb, *Registro legal de partidos políticos: orígenes en México, op. cit.*

¹⁶⁷ Tonatíuh Guillén, *op. cit.* p. 143.

¹⁶⁸ Excepto en Yucatán.

algunos estados la totalidad de las candidaturas sean coligadas, en otros los partidos se presenten exclusivamente candidaturas comunes.

El proceso que inició en 1989 cuando se reconoció por primera ocasión el triunfo de la oposición en una gubernatura y que continuó en 1996 en el marco de la reforma político-electoral que se concretó en la autonomía del IFE, se reprodujo en las 32 entidades. La posibilidad de acceder a cargos públicos bajo las siglas de partidos distintos al PRI generó un cambio repentino en el sistema de partidos y en la configuración partidista nacional. La alternancia en el poder de gobiernos locales fue desvaneciendo el temor que durante años generaba una posible derrota priísta, los estados y municipios gobernados por la oposición no experimentaron ingobernabilidad, crisis económicas, ni desestabilización social, factores que, sumados a la existencia de elecciones locales competidas, incremento en el número efectivo de partidos en el ámbito estatal, presencia creciente de gobiernos divididos en algunos estados y el fenómeno de yuxtaposición municipal¹⁶⁹ durante la década de 1990 influyeron en el triunfo del candidato panista a la presidencia en el año 2000.

Para 2007 los resultados electorales estatales muestran que los sistemas de partido estatales observan en la mayoría de los casos una elevada concentración entre los dos partidos (o coaliciones) más votados, donde uno de ellos es el PRI, en algunos casos incluso suman más del 90% de la votación, como en Nayarit o Yucatán, donde la oferta política se aglutina en dos institutos políticos. En el otro extremo están los casos de Chiapas, México y Tlaxcala donde la concentración del voto es menor.

Un recorrido por la conformación de los congresos locales en 2007 permite observar que ya no existe una presencia importante de gobiernos divididos, por el contrario en las 32 entidades mexicanas sólo Nuevo León y Aguascalientes tienen gobernador de partido distinto al que tiene mayoría en el legislativo; en Tabasco se

¹⁶⁹El fenómeno de “yuxtaposición municipal” ocurre cuando una unidad subnacional (un municipio) es controlado por un partido diferente del que controla el estado. A diferencia del término de “gobierno de oposición” relacionado históricamente en México con partidos distintos al PRI y de “gobiernos divididos” que implica que la mayoría del legislativo esté en poder de un partido distinto al del ejecutivo. Alain De Remes, *Yuxtaposition in Mexican Municipal Electoral Contest: The silent cohabitation. op cit.* p. 1

presenta empate entre dos de las bancadas, aunque sobresale el caso de Tlaxcala, donde el partido del gobernador es, por su tamaño, la tercera fuerza del congreso.

ESTADOS	Gobierno unificado	Tipo de mayoría	Concentración del voto
Aguascalientes	NO	Relativa	PRI – PAN
Baja California	SI	Absoluta	PAN – PRI
Baja C. Sur	SI	Absoluta	PRD/PT – PRI
Campeche	SI	Relativa	PRI – PAN
Coahuila	SI	Absoluta	PRI – Coalición
Colima	SI	Relativa	PRI – PAN
Chiapas	SI	Relativa	PRI –PRD
Chihuahua	SI	Absoluta	PRI – PAN
DF	SI	Absoluta	PRD – PAN
Durango	SI	Absoluta	PRI – PAN
Guanajuato	SI	Absoluta	PAN – PRI
Guerrero	SI	Relativa	PRI – PRD
Hidalgo	SI	Absoluta	PRI –PRD
Jalisco	SI	Relativa	PAN –PRI
México	SI	Relativa	PRI – PAN
Michoacán	SI	Relativa	PRD – PRI
Morelos	SI	Relativa	PAN – PRD
Nayarit	SI	Absoluta	PRI – PRD
Nuevo León	NO	Absoluta	PRI – PAN
Oaxaca	SI	Absoluta	PRI – PRD
Puebla	SI	Absoluta	PRI –PAN
Querétaro	SI	Absoluta	PAN –PRI
Quintana Roo	SI	Relativa	PRI –PRD
San Luis Potosí	SI	Absoluta	PAN – PRI
Sinaloa	SI	Absoluta	PRI – PAN
Sonora	SI	Relativa	PRI – PAN
Tabasco	SI	Relativa	PRI – PRD

ESTADOS	Gobierno unificado	Tipo de mayoría	Concentración del voto
Tamaulipas	SI	Absoluta	PRI – PAN
Tlaxcala	No	Relativa	PAN – PRD
Veracruz	SI	Absoluta	PRI – PAN
Yucatán	SI	Relativa	PRI – PAN
Zacatecas	SI	Relativa	PRD – PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, DF, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y de Baja California Sur.

2.3.3 Sistema de partidos en Tamaulipas

A nivel nacional, y pese a los triunfos del PARM en la década de 1980, Tamaulipas se encuentra en el grupo de los estados donde el PRI ha obtenido un amplio margen de victoria en casi todas las elecciones. Lo triunfos del PARM han sido en su mayoría producto de enfrentamientos entre el titular del ejecutivo estatal y líderes locales. En la siguiente década el PAN obtuvo un crecimiento significativo en la preferencia electoral, sin embargo no ha logrado consolidarse como oposición al obtener resultados inconsistentes. El PRD por su parte concentra su fuerza electoral en la zona petrolera del estado, aunque en la actualidad enfrenta una seria crisis interna que lo ha llevado a contar con dos dirigencias estatales, que funcionan en paralelo y se desconocen mutuamente.

A partir de 1988 en la mayoría de los estados el número de partidos en el nivel municipal mostró un incremento. Las elecciones locales se caracterizaron por ser cada vez más competidas y en la mayoría de los estados se elevó el número de municipios gobernados por la oposición, hasta el 2000. En cuanto al número de partidos para las elecciones intermedias de 2001 en algunos de los municipios importantes se observó un leve descenso. Por otra parte en las elecciones para elegir gobernador se registró

un índice menor de número de partidos, 1.611, lo que indica que en Tamaulipas las estructuras rurales vigentes hacen la diferencia en el agregado estatal.

Municipio	1980	1989	2001
Altamira	1.113	1.227	2.137
Madero	1.000	2.515	2.118
Mante	1.024	1.988	1.954
Matamoros	1.830	1.628	1.882
Nuevo Laredo	1.865	1.897	1.592
Reynosa	1.599	2.236	2.262
Tampico	1.003	1.219	1.682
Victoria	1.003	1.055	1.119

Fuente: Elaboración de Javier Ramírez, con información de *Base de datos electorales a nivel municipal* 1980 – 1999 de Alain de Remes. Cálculo de índice NP de Ignacio Molinar.

Al hablar del sistema de partidos estatal en México es fundamental hacer mención en primer término al creciente fenómeno de la personalización de la política, que si bien no es exclusivo del país, si impacta de manera particular al número efectivo de partidos. En 1929 al fundarse el PNR y durante las reformas al sistema electoral mexicano se mostró constante el temor de la élite priísta ante la presencia de candidatos, que saliendo de sus filas o de manera independiente pusieran en jaque la hegemonía del PRI, de ahí las constantes reformas que buscaban encauzar las preferencias ciudadanas en institutos políticos permanentes y sobre todo fiscalizados constantemente por la Secretaría de Gobernación.

El caudillismo sigue siendo una de las piezas angulares del sistema político mexicano. En ocasiones, y en Tamaulipas existen varios ejemplos, un mismo personaje o una sola familia ha ocupado un mismo cargo de elección popular bajo distintas filiaciones partidistas, o incluso como candidatos no registrados. Este hecho ha llevado a que se hable de un incremento tanto en el número de partidos, como en los niveles competencia y competitividad de los procesos electorales en Tamaulipas, sin aludir a la procedencia de los candidatos, ni al sistema político que considera a los partidos como el único camino para contender por cargos de elección popular.

La naturaleza del sistema político mexicano y su sistema electoral, pensado en función del presidencialismo y el partido hegemónico derivó, entre otras muchas cosas, en un patrón de elección – reforma electoral – elección, donde el hilo conductor ha sido la creación de mecanismos que garanticen la permanencia en el poder del partido mayoritario, sin renunciar a la condición formal de nación democrática.

3. El proceso de reforma electoral en Tamaulipas -1995-

“La historia de México... la escribimos y nos escribe. Si sólo nos escribe, se condena y nos condena a repetir la historia, tal vez más grotescamente, pero a repetirla. Si sólo la escribimos, no podremos distinguir (como decía Lucas Alamán) ‘lo que es cierto de lo que es fingido’, y nos otorgaremos por decreto lo que la realidad nos negará con esa terquedad que suele tener la realidad.”

*Subcomandante Marcos del EZLN*¹⁷⁰

En diciembre de 1988 México atravesaba por un periodo de legitimidad incierta.¹⁷¹ Después del proceso electoral plagado de irregularidades que había llevado a Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República era necesario actuar rápidamente para que éste obtuviera credibilidad como líder nacional. A principios de 1989, en un operativo militar espectacular, el ejército mexicano capturó al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia “La Quina” en su casa de Ciudad Madero, Tamaulipas, acusado entre otros delitos de acopio de armas. En los medios escritos nacionales se dijo que “La Quina” había apoyado al candidato del FDN: Cuauthémoc Cárdenas, además de haber financiado un libelo contra Salinas denominado *Un Asesino en la Presidencia*.¹⁷² El mensaje se leyó entre las élites políticas como el signo de que había un líder fuerte en la residencia oficial de Los Pinos.

El encarcelamiento del líder petrolero no significó un distanciamiento con los 3 sectores que históricamente han constituido al PRI. Salinas mantuvo buenas relaciones con el líder obrero Fidel Velásquez y, al frente del sector campesino estaba su amigo Hugo Andrés Araujo, el apoyo de ambos le permitió acelerar las reformas económicas a un bajo costo político, “es una de las ventajas del corporativismo”, comentaba el presidente.

¹⁷⁰ Periódico *La Jornada*, 20 de julio de 1994. México, DF.

¹⁷¹ Enrique Krauze, *op cit.* p. 419.

¹⁷² En el que se hacía referencia al homicidio accidental de una trabajadora doméstica, cometido por Salinas a los cuatro años de edad.

El gobierno salinista resultaba innovador tanto en sus contenidos como en su conformación –era la *Ivy league*¹⁷³ en el poder.- Sin embargo el proyecto modernizador utilizaba instrumentos políticos premodernos para sostenerse y legitimarse.¹⁷⁴ Las facultades metaconstitucionales del presidente permanecían intactas, además, una alianza del partido oficial con la bancada panista le permitió al ejecutivo mantener elevadas tasas de éxito legislativo.

La modernidad también debía alcanzar al PRI, tarea que el presidente encomendó a Luis Donaldo Colosio, presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Su objetivo era transformar al PRI de una organización de sectores, a otra de ciudadanos.¹⁷⁵ Los mecanismos de promoción partidista se fueron modificando. En lugar de entregar recursos a los líderes sociales y caciques locales, para la promoción del voto a favor del PRI, se empezó a emplear el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con fines partidistas. Los delegados estatales de Pronasol lo mismo entregaban obras de electrificación, pavimentación, o escuelas, que títulos de propiedad en zonas medias y fundamentalmente campesinas. La entrega de recursos se hacía directamente desde la federación.

En términos político-electorales el reconocimiento al triunfo del PAN en la gubernatura de Baja California, durante el primer año del sexenio salinista, le proporcionó cierta legitimidad al sistema electoral y a las autoridades electas. En este contexto de aparente apertura las élites partidistas, ciertos grupos de intelectuales y algunos movimientos ciudadanos demandaban que a la reforma económica se sumara una política. Los objetivos se podían resumir en la necesidad de separar al PRI del gobierno, evitar el flujo económico de las dependencias gubernamentales hacia campañas políticas, prohibir el uso de los colores nacionales al PRI, otorgar plena

¹⁷³ El término hace referencia a ocho instituciones privadas en Estados Unidos y tiene connotaciones de excelencia académica, alta selectividad y elitismo social. Se le aplicaba al gabinete de Salinas, en algunos medios de comunicación, por: Jaime Serra (Yale) Secretario de Comercio, Pedro Aspe (MIT) Secretario de Hacienda, Manuel Camacho (Princeton) Jefe del Departamento del DF, Ernesto Zedillo (Yale) Secretario de Programación y Presupuesto, Luis Donaldo Colosio (Northwestern) PRI.

¹⁷⁴ Alejandro Ramos et. al. *La sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*. México, Plaza y Valdés, 1993. pp. 13- 31.

¹⁷⁵ Krauze, *op cit.* p. 421

independencia del gobierno a la Comisión Federal Electoral, fortalecer la división de poderes, incrementar la independencia económica de los estados y municipios; y reglamentar los derechos ciudadanos, sobre todo el derecho a la información.

En la mayoría de las entidades se intensificaron las demandas ciudadanas para iniciar una reforma política. En el ámbito regional se consideraba prioritario modificar las legislaciones estatales para evitar la dirección de los procesos electorales por parte del gobierno, así como la ambigüedad que caracterizaba los términos y artículos que permitían resolver las demandas de partidos y ciudadanos con un alto grado de discrecionalidad.

Pero si el proyecto económico modernizador de Salinas recordaba el arranque del sexenio de Miguel Alemán, el inicio del llamado milagro mexicano, su concepto de reforma política recordaba la frase del desaparecido líder priísta Jesús Reyes Heróles, “cambiar para conservar.” En lo federal como en lo estatal, las reformas electorales fortalecieron el papel de los representantes del gobierno al frente de los organismos electorales y adecuaron los mecanismos para la asignación de diputaciones proporcionales, con el objetivo de asegurar una conformación del poder legislativo con mayorías más holgadas para el PRI. Las inconformidades en muchos estados se resolvieron incrementando el tamaño de los congresos, realizando redistribuciones, o incorporando algunas demandas ciudadanas que en la práctica era difícil o imposible aplicar. El financiamiento público, incrementado oportunamente, se convirtió en uno de los principales incentivos para que los partidos accedieran a votar a favor de las reformas electorales locales del sexenio salinista.

En Tamaulipas Américo Villarreal Guerra iniciaba el segundo año de gestión como gobernador cuando Carlos Salinas tomó posesión como presidente de la República. En la nominación de Villarreal como candidato del PRI a la gubernatura, y como producto de las decisiones centralizadas que han caracterizado al sistema político nacional, incidió la voluntad del entonces presidente Miguel de la Madrid. La elección del ejecutivo tamaulipeco, durante el último año del período presidencial, dejaba al gobernador en funciones en una especie de “orfandad política” durante los 5

años restantes de su sexenio, a lo que se sumaba que el sucesor del cargo arribara al estado con bastante antelación para ir consolidando su propio equipo de trabajo. Así en 1989, año de la primera reforma político – electoral del sexenio salinista, el ejecutivo estatal inicia un proceso de reforma con la finalidad de homologar la legislación en la materia con la aprobada en la capital del país.

3.1 Antecedentes: La ley estatal electoral de 1989

En la misma lógica de las reformas nacionales, en Tamaulipas el gobernador Villarreal envió una iniciativa al congreso a principios de 1989 para derogar la ley electoral vigente en el estado, sustituyéndola por la *Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas*. La reforma había generado expectativas entre las elites políticas de oposición y la sociedad civil, por estar antecedida de una consulta ciudadana coordinada por una comisión plural. Sin embargo el resultado poco tenía que ver con las demandas ciudadanas. Se mantuvo el control del gobierno sobre los organismos encargados de validar los procesos electorales y la calificación de las elecciones por parte del Colegio Electoral, conformado por los diputados electos para el siguiente período, por lo que el congreso local validaba las elecciones estatales, las municipales y autocalificaba las legislativas.

El gobernador consideró innecesaria la creación de un tribunal de lo contencioso electoral argumentando que era deber del poder ejecutivo, no del poder judicial, garantizar el ejercicio del voto. A las demandas de los partidos se dio respuesta incorporando el financiamiento estatal a los institutos políticos, reglamentando la presencia de representantes de partido en las casillas y realizando una redistribución geográfica de los distritos locales, con lo que se aumentó de 15 a 19 el número de diputados de mayoría relativa y de 5 a 7 el de representación proporcional.

Con dos años al frente del ejecutivo estatal Villarreal se enfrentaba al debilitamiento de los liderazgos partidistas locales. “La Quina” estaba preso, los líderes obreros en la frontera norte estaban siendo rebasados por el avance del PARM, el voto

corporativo no garantizaba el triunfo priísta en las elecciones intermedias y además desde el grupo político del presidente Salinas se perfilaba el sucesor a la gubernatura del estado. En este contexto la *Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas* permitió al grupo cercano al gobernador mantener el control sobre el proceso y los mecanismos electorales, buscando no sólo garantizar el triunfo de su partido, también aumentando los incentivos para competir por puestos de elección popular a través del partido oficial, evocando el viejo concepto de “disciplina partidista” y desalentando a los partidos de oposición.

La escasa participación en las elecciones intermedias de 1989, en las que sólo votó el 31.96% del padrón estatal, se interpretó como signo de la poca capacidad de convocatoria del ejecutivo y del malestar en ciertos sectores políticos que era transmitido por los medios de comunicación impresa. La situación económica en el estado mejoró durante la segunda mitad del sexenio de Villarreal Guerra, lo que disminuyó el descontento ciudadano provocado por la reciente reforma electoral que favorecía en muchos aspectos al partido en el poder. El repunte económico en Tamaulipas estaba aparejado con el arribo a la entidad de un nuevo grupo político afín a las políticas modernizadoras de Salinas, encabezado por el delegado estatal de Pronasol, Manuel Cavazos Lerma, que tenía bajo su responsabilidad el ejercicio de la mitad del presupuesto que el estado recibía de la federación. Un par de años después Cavazos fue nombrado candidato priísta “de unidad” a la gubernatura de Tamaulipas.

3.2 La reforma a la ley electoral

3.2.1 El contexto político

No obstante el 66.4% de la votación estatal obtenido por el candidato priísta al gobierno del estado, el PAN y el PRD se consolidaron en 1992 como partidos de oposición en Tamaulipas. El primer año de gestión del nuevo gobernador transcurrió entre el reacomodo de fuerzas al interior del PRI producto del enfrentamiento entre el ejecutivo local y los líderes obreros, y la intensa confrontación con los 3 Alcaldes de

oposición, fundamentalmente Juan Antonio Guajardo, de Río Bravo y Gustavo Cárdenas, de Ciudad Victoria. El punto central del conflicto era la asignación del presupuesto municipal para obra pública que se canalizó a través del programa estatal de Solidaridad Mano con Mano (SMM), bajo la misma lógica del Pronasol. Los cabildos municipales no podían decidir los montos ni establecer prioridades sobre obras, porque estas facultades eran exclusivas del ejecutivo¹⁷⁶ a través de los delegados municipales de SMM. Sin embargo fue el tema de seguridad pública el que un año más tarde permitió que, por primera vez en la historia del estado, un municipio presentara una demanda contra el gobernador y obtuviera una resolución favorable por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷⁷.

El año de 1994 resultó decisivo para el sistema político mexicano y el estatal. Empezó con la noticia del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que reivindicaba a los pueblos indígenas marginados durante siglos del “avance modernizador del centro.” Si bien el experimento armado no se propagó más allá de algunos municipios chiapanecos, sí se convirtió en el inicio de un movimiento crítico, nacional e internacional, a la política neoliberal del presidente Salinas, de la que el gobernador tamaulipeco era partidario. El 6 de marzo del mismo año el candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, pronunció un discurso en el que muchos analistas interpretaron su separación formal del proyecto de Salinas, dos semanas después fue asesinado. En los medios de comunicación se difundían los logros económicos del sexenio, en paralelo algunos líderes de opinión, fundamentalmente en medios impresos y radiofónicos, cuestionaban la política social salinista.

Ernesto Zedillo, coordinador de la campaña de Colosio, fue designado candidato presidencial del PRI, su discurso giró en torno a garantizar la paz y la estabilidad, además de asegurar una reforma política durante su sexenio. El candidato priísta ganó las elecciones obteniendo la votación más alta en la historia de México. Sin embargo la

¹⁷⁶ Para la aprobación anual del Presupuesto de Egresos el ejecutivo debe enviar una iniciativa al congreso local, en el caso de 1994 y 1995 fueron aprobadas por unanimidad y sin modificaciones.

¹⁷⁷ El Ayuntamiento de Río Bravo presentó una controversia constitucional ante la SCJN para que se le permitiera el nombramiento y posible remoción del delegado de Seguridad Pública designado por el ejecutivo estatal.

inestabilidad política aumentó después del asesinato del Secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu en septiembre del mismo año, a lo que se sumó la crisis económica provocada por el “error de diciembre.”¹⁷⁸ Carlos Salinas salió del país juzgado y condenado por una opinión pública que reclamaba el engaño de la falsa bonanza económica, el nepotismo, la corrupción, el uso patrimonial de los bienes públicos y los nexos familiares con el narcotráfico.¹⁷⁹

En Tamaulipas la crisis política y económica se experimentó intensamente. Uno de los principales implicados en el asesinato de Ruiz Massieu, el diputado tamaulipeco Manuel Muñoz Rocha estaba desaparecido, la cercanía del gobernador con el ex presidente y la similitud en sus proyectos políticos motivó que líderes de opinión estatal pusieran en tela de juicio el desempeño de Cavazos, que mientras tanto intentaba ampliar su control sobre los grupos políticos estatales. A nivel federal Tamaulipas se situaba en el ojo del huracán al hacerse pública la versión de la Procuraduría General de la República acerca de la identidad del líder del EZLN: Rafael Sebastián Guillén, nacido en el municipio petrolero de Tampico, hermano de una distinguida priísta y funcionaria estatal, Mercedes del Carmen.

Después de un año crítico, 1995 comenzó con el anuncio de la presidencia sobre el inicio de los trabajos para la reforma política, que arrancaron formalmente en febrero con la firma del Acuerdo Político Nacional, en el que participaron los dirigentes de los principales partidos políticos nacionales y el presidente Zedillo quien afirmó entonces que “la democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica.”¹⁸⁰

¹⁷⁸ Durante el sexenio de Salinas la paridad peso-dólar estuvo controlada por el Banco de México. Al asumir el cargo Zedillo su estrategia de libre flotación provocó la fuga de capitales y la consecuente devaluación del peso frente al dólar en un 300%.

¹⁷⁹ Enrique Krauze, *op cit.* pp. 444-445.

¹⁸⁰ Discurso pronunciado por Ernesto Zedillo durante la firma del Acuerdo Político Nacional. Febrero de 1995.

3.2.2 Los actores políticos estatales

La necesidad de reformar el sistema electoral era a principios de 1995 una demanda que rebasaba el ámbito nacional implicando también a los estados, entre ellos Tamaulipas, donde ciertas características políticas y sociales harían del proceso de reforma electoral estatal un caso de excepción en algunos aspectos. Entre las particularidades que definieron el caso tamaulipeco se puede nombrar la participación formal de actores políticos no partidistas, el seguimiento de la opinión pública al proceso de negociación y, la influencia informal de los grupos delictivos asociados con el narcotráfico.

3.2.2.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Identificado durante muchos años con el nacionalismo revolucionario, durante el sexenio de Salinas el PRI adoptaba abiertamente la ideología del liberalismo social, una mezcla de neoliberalismo y estado de bienestar. En la última década sus militantes, cuadros y dirigentes lo ubican ideológicamente en un centro levemente inclinado a la izquierda (4,87).¹⁸¹ Aunque en contraparte la oposición lo considera más próximo a la derecha (7,48) sobre todo después del sexenio salinista. En Tamaulipas durante el mismo período las filas priístas se engrosaron con gran número de empresarios, que si bien habían simpatizado con el partido en el poder no figuraron en cargos partidistas, públicos o de elección popular, hasta el sexenio de Manuel Cavazos.

Como resultado de la promoción de una nueva clase político-empresarial la organización priísta, con base en sectores, experimentaba una severa crisis producto, en gran medida, del enfrentamiento del gobierno con líderes obreros de la zona fronteriza lo que aunado a la tendencia de incorporar a empresarios, sin arraigo partidista, a la administración pública y a las candidaturas municipales y legislativas,

¹⁸¹ Utilizando una escala ideológica donde 1 es izquierda y 10 derecha. Jiménez, Vivero y Baéz, “México” en: Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *op. cit.* pp 382-388.

estaba propiciando una reacción adversa de “la vieja guardia” que amenazaba con incorporarse a los partidos de oposición.

El PRI obtuvo en el proceso electoral local de 1992, además de la gubernatura, 40 de las 43 alcaldías y controlaba el 77% del congreso local. El dirigente estatal, Eliseo Castillo, había sido secretario particular del gobernador por lo que se le consideraba el representante de los intereses del ejecutivo local. Al frente del grupo parlamentario estaba Juan Alonso Camarillo.

De cara a las elecciones intermedias el PRI estatal necesitaba lograr un equilibrio entre numerosos factores políticos:

- Responder a las demandas que exigían que el gobierno renunciara a su papel rector en la organización de los procesos electorales.
- Desligarse de las políticas electorales que caracterizaron a los sexenios anteriores, por ejemplo la autocalificación de los legisladores, o la aprobación de reformas con mayoría priísta y sin consenso.
- Ante la iniciativa ciudadana de promover una reforma al sistema electoral vigente, el PRI necesitaba retomar el liderazgo en el proceso para evitar que la oposición se adjudicara los avances en materia de legislación electoral.
- La bancada priísta debía administrar los tiempos, dejando para el final la discusión de las demandas poco convenientes a sus intereses, de manera que siempre fuera posible argumentar la necesidad de acelerar la aprobación ante la cercanía del proceso electoral.¹⁸²

¹⁸² Para determinar los factores políticos que conformaban la agenda de trabajo de las representaciones estatales de los partidos durante la reforma, se utilizaron entrevistas realizadas por la autora a miembros de las élites políticas estatales, y funcionarios del congreso; así como la revisión hemerográfica de notas relacionadas con el tema publicadas durante 1995 en los medios citados en la hemerografía. PRI: Entrevistas realizadas por la autora a: Eliseo Castillo (Presidente de Comité Directivo Estatal del PRI en 1995) 25 de agosto de 2006; Manuel Cavazos (Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas 1993-1999), y Jorge Ariel Castellanos (Oficial Mayor del H. Congreso del Estado de Tamaulipas LV Legislatura) 24 y 27 de agosto de 2006.

En cuanto al nuevo sistema electoral que se discutiría resultaba fundamental:

- Mantener ciertas prerrogativas para que el congreso participara en la conformación del consejo electoral; así como establecer requisitos para los partidos y candidatos que involucraran a dependencias de gobierno.
- Evitar la redistribución estatal y la derogación de la cláusula de gobernabilidad.
- Mantener el umbral legal en 1.5%.¹⁸³

3.2.2.2 Partido Acción Nacional (PAN)

Fundado en 1939 el PAN se caracterizó hasta 1976 por ser un partido elitista. A partir de 1980 se mostró como una oposición moderada e institucional que ofrecía una alternativa de gobierno dentro de los códigos establecidos. Ideológicamente sus miembros lo ubican como un partido de centro – derecha (6,2), en tanto desde el exterior es considerado un partido de derecha (8,4).¹⁸⁴

En Tamaulipas inició su ascenso electoral en 1992 apoyando, en alianza con el PRD, la candidatura de Jorge Cárdenas, quién contendió por la gubernatura del estado en ese año. En la elección legislativa obtuvo el 21% de la votación estatal emitida y el triunfo en las alcaldías de Madero, Río Bravo y Victoria. En el congreso local tenía en 1995 una representación del 12%, un diputado por mayoría relativa y dos por representación proporcional, entre los que se encontraba Argelio Hinojosa, quién finalmente se declaró independiente dejando al PAN con sólo dos representantes. Gelasio Márquez se desempeñaba como el líder de la fracción.

¹⁸³ El extracto de las propuestas defendidas por las representaciones estatales de los partidos durante la reforma se obtuvo de entrevistas de la autora con los participantes en el proceso de negociación, versiones estenográficas de las sesiones en el H. Congreso del Estado de Tamaulipas; así como la revisión hemerográfica de notas relacionadas con el tema publicadas durante 1995 en los medios citados en la hemerografía. PRI: Entrevistas de la autora con Eliseo Castillo, Manuel Cavazos y Jorge Ariel Castellanos *op. cit.*

¹⁸⁴ Jiménez, Vivero y Baéz, *op cit.* pp. 423,424.

A nivel estatal las figuras más representativas del panismo eran Leonor Sarre y Lydia Madero, ambas con carreras políticas nacionales y presencia estatal. Dentro del proceso de reforma el PAN proponía en cuanto al proceso electoral:

- La creación de un instituto electoral independiente del gobierno estatal; y la
- Elaboración de un padrón electoral confiable.¹⁸⁵

En lo referente a las reformas al sistema electoral planteaba:

- Aumentar el umbral legal.
- Optar por una fórmula electoral que llevara a una conformación del congreso con porcentajes similares a los resultados de la votación.
- Disminuir el número máximo de diputados que se permitía a un solo partido para evitar que una sola bancada contara con mayoría calificada.
- Incrementar el número de curules asignado a diputados por el principio de representación proporcional.
- Establecer la posibilidad de que un candidato pudiera contender por una curul mediante ambos principios, mayoría y proporcional, garantizando así el acceso a los miembros más destacados del partido.
- Reducir el financiamiento público a los partidos y evitar la posibilidad del registro condicionado.¹⁸⁶

3.2.2.3 Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Fundado en 1989, después de la coyuntura electoral del año anterior en la que diversas fuerzas políticas apoyaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. En su origen “los fundadores del PRD no se comprometieron a construir un partido político de

¹⁸⁵ PAN: Entrevistas de la autora con Jorge Ariel Castellanos *op. cit.*, Enrique de Leija (Encargado de la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Tamaulipas) 27 y 30 de agosto de 2006; y texto de Juan Carlos López. *Expediente de un proceso*. México. Fomento Editorial UAT. 1996.

¹⁸⁶ El registro condicionado permitía que los partidos de reciente creación, o que no lograran superar el umbral legal mantuvieran un determinado financiamiento público hasta las siguientes elecciones estatales, donde podían recuperar su registro o perderlo definitivamente.

izquierda socialista, sino se propusieron organizar 'sobre grandes principios comunes' una alianza que incluyera a demócratas y nacionalistas, a socialistas y cristianos, a liberales y ecologistas para, unidos en la diversidad, luchar por objetivos comunes."¹⁸⁷

En la integración del PRD confluyeron personas procedentes de la Corriente Democrática (CD), el Movimiento al Socialismo (MAS), Fuerzas Progresistas, el Consejo Nacional Obrero y Campesino de México, Partido Liberal Mexicano (PLM), Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), Asamblea de Barrios, Convergencia Democrática, Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM) -parcialmente-, el Partido Mexicano Socialista con sus distintas tendencias y una serie de simpatizantes socialistas sin filiación partidista.¹⁸⁸

El PRD se consolidó como fuerza política alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, con el lema "Democracia ya, patria para todos." En cuanto a su ubicación ideológica, tanto perredistas como integrantes de otros institutos políticos lo ubican como un partido de izquierda (2,3).¹⁸⁹

A nivel estatal su presencia se incrementó en 1992 con un porcentaje de votación del 6%. Aunque en Tamaulipas el PRD no cuenta con un electorado definido y los votos obtenidos en los distintos procesos electorales han estado relacionados con los candidatos externos que postulan: Jorge Cárdenas, Juan Antonio Guajardo, o Joaquín Hernández, por citar algunos. El líder estatal durante la reforma era Pedro Alonso Pérez y el representante en el congreso Alejandro Castrejón Brito.

En la elección presidencial de 1994 obtuvo poco más del 17% de la votación, lo que lo situaba como la tercera fuerza electoral nacional, por lo que la apuesta del PRD

¹⁸⁷ "Llamamiento al pueblo de México (21 de octubre de 1988)" en Cuauhtémoc Cárdenas, *Nace una esperanza*. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1990, p. 36. En: Paulina Fernández Christlieb, "México 2004: El PRD y los principios de un partido de izquierda." En: Francisco Reveles Vázquez (coord) *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* México, Ed. Gernika/FCPyS-UNAM, 2005, p. 411-436.

¹⁸⁸ Paulina Fernández Christlieb, "México 2004: El PRD..." op. cit.

¹⁸⁹ Jiménez, Vivero y Baéz. *op. cit.* pp. 450-451.

era utilizar la presencia federal del partido para obtener ventaja en el ámbito estatal, donde tenía una escasa penetración.

Los principales objetivos del PRD en cuanto a los procesos electorales pueden resumirse en:

- La creación de un instituto electoral independiente del gobierno estatal.
- Elaboración de un padrón electoral confiable.
- Establecer y precisar la figura de “delitos electorales.”¹⁹⁰

En lo referente a la reforma al sistema electoral el PRD presentó propuestas para:

- Fijar topes bajos a los gastos de campaña.
- Reducir la duración de las campañas proselitistas.
- Regular la asignación de recursos y fiscalizar su uso.
- Disminuir el número máximo de diputados que se permitía a un solo partido, para evitar que una sola bancada contara con mayoría calificada.
- Mantener las candidaturas comunes.

3.2.2.4 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

Fundado en 1954, el PARM obtuvo su registro en 1957. En Tamaulipas fue la segunda fuerza electoral desde 1970 hasta la elección de 1989, cuando fue desplazado por el PAN, aunque en las siguientes elecciones mantuvo su fuerza electoral en la zona fronteriza: Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros, principalmente. El PARM, a nivel federal, ha sido considerado como un partido satélite del PRI, hasta

¹⁹⁰ PRD: Entrevistas de la autora con Jorge Ariel Castellanos, Enrique de Leija. *op cit.* Pedro Etienne Llano (Presidente del comité estatal del PRD 1992 - 1994), 2 de septiembre de 2006; y texto de Juan Carlos López. *op. cit.*

1982 apoyó las candidaturas priístas a la presidencia y sólo tenía carácter opositor en Tamaulipas y Nuevo León.

En las elecciones de 1992 obtuvo el 8% de la votación estatal y una diputación por vía plurinominal, la de Bruno Álvarez quien mantenía enfrentamientos con la dirigencia del partido, que lo llevaron a declararse independiente al inicio de la LV Legislatura, aunque se reintegró formalmente al PARM durante el proceso de reforma.

Para el PARM lo mismo que para los partidos pequeños con registro estatal¹⁹¹ era importante que en el nuevo sistema electoral se considerara:

- Mantener el umbral mínimo en 1.5% de la votación estatal.
- Aumentar el número de curules de representación proporcional.
- Establecer una fórmula electoral que considerara en primer término la asignación de una curul a todos los partidos que superaran el umbral.¹⁹²
- Permitir el registro de partidos estatales.
- Mantener el registro de candidatos comunes.

En cuanto a la organización del proceso electoral la dirigencia estatal se pronunció a favor de:

- La creación de un organismo autónomo y descentralizado.
- Fijar límites a los gastos de campaña y la duración de éstas.

¹⁹¹ Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS), y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con registro condicionado.

¹⁹² Denominada fórmula de representación mínima.

3.2.2.5 Otros partidos

Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Verde Ecologista (PVEM), Demócrata Mexicano PDM, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), y del Trabajo (PT).

De los denominados “partidos pequeños” sólo el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional tenía representación en el congreso, con el diputado plurinominal Martín Coronado. El resto de los partidos participaron del proceso de reforma a través de sus dirigencias estatales. La escasa votación obtenida en el proceso electoral anterior¹⁹³ colocó a este bloque de partidos en una situación comprometida, a lo que se sumaba la demanda constante de suspender el financiamiento público a todos aquellos partidos que no cumplieran con los requisitos legales. El futuro de los “partidos pequeños” se convertiría en uno de los temas centrales de los debates en el congreso. El PFCRN buscaba que en la reforma al sistema estatal electoral se considerara:

- Mantener el umbral legal en 1.5% de la votación estatal.
- Aumentar el número de curules de representación proporcional.
- Establecer una fórmula electoral que considerara en primer término la asignación de una curul a todos los partidos que superaran el umbral.¹⁹⁴
- Fijar cuotas del financiamiento público a los partidos estatales. (Independientemente del federal).

En lo referente al diseño y organización de los procesos electorales el PFCRN en el congreso y las dirigencias estatales se manifestaban a favor de:

- La creación de un organismo estatal autónomo que garantizara la transparencia en el proceso y diera certeza a los resultados.

¹⁹³ Durante las elecciones estatales de 1992 el PFCRN obtuvo el 1.15% de la votación, el PPS 0.30%, mientras que el PDM, y el PRT no participaron en el proceso. El PVEM tenía condicionado su registro.

¹⁹⁴ Denominada fórmula de representación mínima.

- La vigilancia del proceso electoral por parte de “observadores electorales apartidistas.”¹⁹⁵

3.2.2.6 Asociaciones civiles y ciudadanos independientes

La participación de grupos ciudadanos durante el proceso de reforma fue significativa en Tamaulipas, destacando la participación de Benjamín Prieto y Enrique Salazar a nombre de **Alianza Cívica**. Esta organización que inició su trabajo en la capital del estado estaba conformada por ciudadanos sin filiación partidista en la que destacaban estudiantes, profesores, algunos de ellos periodistas y ciudadanos conocidos. Participaron como observadores electorales en el proceso para elegir gobernador en 1992, en unas elecciones que según sus propias encuestas serían muy competidas. No lo fueron tanto, sin embargo la participación de los observadores de Alianza Cívica contribuyó a que el resultado se considerara legal y legítimo.

Las demandas de Alianza Cívica estaban enfocadas fundamentalmente en garantizar la limpieza de los procesos electorales para lo que demandaban:

- La creación de un Instituto Estatal Electoral, conformado por ciudadanos sin filiación partidista y que fuera la única autoridad competente, lo que significaba que las autoridades gubernamentales dejaran de tener injerencia en las elecciones.
- Un nuevo Código electoral con leyes y reglamentos unívocos.
- Sancionar penalmente los delitos electorales.
- Fijar mecanismos para que las campañas electorales se desarrollaran en un ambiente de equidad y que se proporcionara a todos los partidos las mismas prerrogativas.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Información obtenida de entrevistas de la autora con Jorge Ariel Castellanos y Enrique de Leija. *op cit.*, y texto de Juan Carlos López, *op cit.*

¹⁹⁶ Fuente: Juan Carlos López, *op cit.*

El **Comité Independiente de Derechos Humanos**, representado por Antonio Macias Ruiz y Alfredo Garza Vélez, participó activamente durante los foros regionales y a través de artículos publicados en medios locales, sin embargo durante los trabajos legislativos no se presentaron propuestas a nombre de esta asociación. En las ponencias presentadas en los foros se insiste en la necesidad de:

- Crear un organismo electoral descentralizado con patrimonio y recursos propios.
- Establecer mecanismos para fiscalizar la actividad de los partidos políticos, fundamentalmente durante las campañas.¹⁹⁷

A título personal Alejandro Etienne y Juan Carlos López Aceves participaron en los foros de consulta que se realizaron en el estado, coincidiendo en que resultaba imprescindible:

- La creación de un organismo descentralizado encargado de conducir los procesos electorales locales.
- Reformar la legislación electoral vigente que permitía al gobierno estatal controlar la organización de las elecciones.¹⁹⁸

La participación de las asociaciones civiles y ciudadanos independientes tenía como principal objetivo la creación de un organismo electoral independiente del gobierno estatal. En ponencias y artículos periodísticos se insistía en la necesidad de reformar el marco legal para evitar la sobrerrepresentación priísta en el congreso, sin embargo se alude en pocas ocasiones a reformas específicas al sistema electoral. En Tamaulipas durante 1995, como en muchos otros escenarios nacionales, se pensaba que el reto de la reforma electoral era que el gobierno se mantuviera al margen de la organización de los procesos electorales para evitar abusos y fraudes.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Ponencias presentadas en el Foro Regional para la Reforma de la Legislación Electoral de Tamaulipas. Teatro Amalia G. de Castillo Ledón. Ciudad Victoria, Tamaulipas. Febrero de 1995.

3.2.2.7 Medios de Comunicación

El desarrollo de los medios de comunicación en México ha estado estrechamente vinculado con la consolidación del sistema político posrevolucionario. A partir de entonces los medios han experimentado una creciente dependencia económica del gobierno. Dos datos ilustran esta relación, en primer término el Estado mexicano ha sido el principal proveedor de materia prima para los medios impresos, a través de la empresa paraestatal PIPSA¹⁹⁹ y en cuanto a los medios electrónicos basta citar que durante 2007 la oficina de comunicación social de la Presidencia de la República destinó 3 mil 700 millones de pesos por concepto de difusión de logros de gobierno y propaganda, sin mencionar los 2 mil 62 millones de pesos que se invirtieron durante los 159 días de la campaña presidencial de 2006 y de los cuales la televisión captó el 67.05%, la radio el 28.53%, mientras la prensa escrita sólo el 4%.²⁰⁰

Con estos antecedentes es de suponer la importancia que tiene para los empresarios de los medios de comunicación mantener una buena relación con el Estado, en términos económicos sus mejores clientes. Esta dependencia monetaria sumada a la hegemonía política fomentó una prensa complaciente y poco crítica, que cuando en casos excepcionales enfrentó a la institución presidencial recibió serias represalias, como en el caso del periódico Excelsior en 1976, descrito por Leñero.²⁰¹

En Tamaulipas la relación entre los medios y el gobierno estatal se ha caracterizado por una dependencia similar, económica y política. Es uno de los estados con mayor número de medios impresos y cuenta con amplia cobertura en zonas urbanas y rurales. Pese al incremento en el consumo de los noticiarios transmitidos por medios electrónicos y a la gran cantidad de recursos destinados por los partidos políticos para difundir sus actividades de campaña por radio y televisión, los medios

¹⁹⁹ PIPSA Productora e Importadora de Papel S.A. fue creada durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934 – 1940) contando con el monopolio para comprar papel al extranjero, así como para la producción y distribución en México. Además, por decreto, el Estado se reservaba el aprovisionamiento y distribución del papel destinado específicamente a los periódicos. Pablo Arredondo y Enrique Sánchez. *Comunicación Social, poder y democracia en México*. México, Universidad de Guadalajara- CEIC, 1986.

²⁰⁰ Fuente: Ibope 2006

²⁰¹ Véase: Vicente Leñero, *Los periodistas*. México, Joaquín Mortiz, 1991.

escritos han jugado un papel determinante en la conformación de la opinión pública, constituyéndose como líderes de opinión y como canal de comunicación entre las élites políticas.

Durante el sexenio de Manuel Cavazos existieron fuertes enfrentamientos entre los directivos de algunos rotativos que no compartían la opinión del gobernador, el caso más destacado fue el del *Mañana de Nuevo Laredo*, cuyos directores, primero Heriberto y posteriormente su hermana Ninfa Deandar fueron demandados penalmente por el delito de calumnias publicadas contra el gobernador, aunque posteriormente no se presentaron pruebas del delito.

Pese a no contar con un ambiente favorable para el desempeño de la actividad periodística algunos líderes de opinión se mantuvieron con cierta independencia del gobierno estatal y durante el proceso de reforma electoral se convirtieron en críticos y transmisores de muchas demandas ciudadanas. En este contexto, el periodista Juan Carlos López recopiló artículos sobre el tema publicados en el *Diario de Ciudad Victoria*, lo que le valió ser nombrado consejero del Instituto Estatal Electoral. Otros articulistas denunciaron sistemáticamente las prácticas fraudulentas a las que se recurría y en numerosos medios se dio cada vez mayor difusión a las demandas ciudadanas que exigían certeza y confiabilidad a los procesos electorales.

3.2.3 De la iniciativa ciudadana al control legislativo

El proceso de reforma al sistema electoral en Tamaulipas inició formalmente en 1995. Originado por una “ciudadanía (que) ha dado muestras constantes de su vocación democrática”²⁰² y demandaba un nuevo sistema electoral; o como producto de la decisión del Secretario de Gobernación del gobierno federal de elegir al estado como laboratorio para experimentar el esquema que se buscaba implantar a nivel

²⁰² Enrique Garza, *La reforma electoral del 95*. México, Talleres impresos de Victoria, 1995. p 9

federal, en el que los partidos con representación en el congreso designarían a la autoridad electoral.²⁰³

Durante el mes de febrero se hizo pública una iniciativa del Grupo Cívico por la Ley Electoral, en éste se encontraban representantes del PAN, PRD, Alianza Cívica y del Comité Independiente de Derechos Humanos (CHID),²⁰⁴ así como ciudadanos que a título personal invitaban a la sociedad tamaulipeca a participar activamente en la presentación de proyectos para llevar a cabo una reforma en la que se reflejara la pluralidad que se vivía en el estado. “Convocamos a los partidos políticos en Tamaulipas a firmar un acuerdo político que garantice una elección limpia en 1995...” proponía el Grupo Cívico.

Tratándose de un tema que durante años había encontrado resistencia por parte del ejecutivo y del partido en el poder, llama la atención la respuesta en tan sólo tres días, tiempo record, por parte del H. Congreso del Estado de Tamaulipas que a través de un documento denominado: *Manifiesto a Tamaulipas* convocó a los partidos políticos con representación legislativa a participar en el *Acuerdo para promover la renovación de la Legislación electoral del Estado*. Acudieron los coordinadores de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PFCRN, y los diputados del Foro Democrático e Independiente, quedando pendiente la respuesta del PRD.²⁰⁵ Los dirigentes estatales del PRI, PAN, PRT, PVEM, PDM, PFCRN, PT, PARM también participaron en la firma del manifiesto.²⁰⁶

El Manifiesto a Tamaulipas constituye el primer documento donde se recogen las demandas de los actores políticos que participaron en el proceso de reforma. La demanda central era que la ley electoral no respondía a la dinámica social, por lo que se hacía necesario incorporar criterios adoptados en la legislación federal y valorar las

²⁰³ Evaristo Benítez, *Acceso al poder*. México, prograf, 2002. pp. 15,16.

²⁰⁴ Leonor Sarre y Lydia Madero por el PAN, Pedro Alonso Pérez y Pedro Pizaña por el PRD, Benjamín Prieto y Enrique Salazar por Alianza Cívica, Antonio Macías Ruiz y Alfredo Garza Vélez por el CHID.

²⁰⁵ Juan Alonso Camarillo por el PRI, Gelasio Márquez por el PAN, Martín Coronado por el PFCRN, Argelio Hinojosa representante del Foro democrático, y Bruno Álvarez como Independiente.

²⁰⁶ Manifiesto a Tamaulipas. Publicado en medios escritos locales el 17 de febrero de 1995. Biblioteca del H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

nuevas instituciones electorales, discutidas y aprobadas en otras entidades, buscando siempre la garantía de la imparcialidad, equidad, certeza, legalidad y democracia.²⁰⁷

No había iniciado formalmente el trabajo legislativo y los partidos no contaban con propuestas concretas, por lo que durante la segunda quincena de febrero la percepción sobre la viabilidad de una reforma consensuada por los grupos de poder era particularmente optimista. Los actores políticos mostraban su acuerdo en cuanto a los valores democráticos que deberían estar resguardados bajo la nueva legislación electoral. Así, Gelasio Márquez hablaba de “lograr un marco electoral justo y equitativo”, en tanto Eliseo Castillo, del PRI, insistía en “fortalecer el imperio de la ley, la credibilidad y la confianza de la sociedad”.

En la opinión pública se percibía un ambiente favorable a la iniciativa legislativa presentada por casi la totalidad de los partidos estatales, que se consideraba como un triunfo de la sociedad civil a la que catalogaban de “política, madura y participativa.”²⁰⁸ La cuestión es hasta qué punto esta ciudadanía había conseguido filtrar en la agenda gubernamental la necesidad de una *Ley Electoral*, y en qué medida el gobierno estatal había cooptado la intención ciudadana y dirigiría a partir de ese momento el proceso de reforma.

El gobernador recibió el 21 de febrero del mismo año a los representantes del Grupo Cívico por la Ley Electoral de Tamaulipas,²⁰⁹ firmando como testigo de honor el Acuerdo presentado por el congreso y que constaba de cuatro puntos:

- 1) La vigilancia de la permanencia del Estado de Derecho durante la jornada electoral, eliminando el revanchismo y la persecución política.
- 2) Libertad de información.
- 3) Prohibición para utilizar los programas de gobierno a favor de cualquier partido político.

²⁰⁷ Extracto del “Manifiesto a Tamaulipas” *op. cit.*

²⁰⁸ Juan Carlos López, *op. cit.* pp. 12,13.

²⁰⁹ Donde sí participa el PRD, representado por Pedro Alonso Pérez, Pedro Pizaña y Armando Charles.

- 4) Vigilancia de los foros organizados por el congreso, para conocer la opinión de la sociedad civil, evitando la manipulación de la participación ciudadana y que se ignoraran los cambios sustanciales.²¹⁰

Los puntos centrales del Acuerdo tenían referentes concretos, desde 1992 la oposición había denunciado la intervención telefónica por parte del gobierno y la existencia de presos “por delitos electorales” en los municipios de Matamoros y Llera, a lo que alude el llamado al Estado de Derecho; y en cuanto al uso de programas de gobierno resalta que el presupuesto de egresos de 1994 y de 1995 canalizara el 100%²¹¹ de la partida de obra pública a través del programa oficial de Solidaridad Mano con Mano (SMM) . En los años posteriores quedó claro que el ejecutivo no tenía intenciones de renunciar a la promoción electoral a través de SMM, incluso en aquel momento muchos de los futuros candidatos fungían como delegados municipales del programa.

Recordando el proceso de reforma electoral de 1988 – 1989, donde los foros de participación ciudadana fueron controlados casi totalmente por el gobierno, los ciudadanos presionaban a los partidos políticos, fundamentalmente al PRI, para que se permitieran ponencias de topo tipo. Con una importante cobertura por parte de los medios de comunicación escritos se realizaron entre el 27 de febrero y el 4 de marzo los cinco foros regionales en los municipios de Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Tampico y Victoria. Más del 90% de las ponencias se registraron a través de partidos y organizaciones políticas, destacando la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que entendido en el marco del corporativismo estatal representaba los intereses del PRI y por ende del gobernador.

En estos foros se trataron 11 temas fundamentales, entre ellos: organismos electorales, partidos políticos estatales, candidatos independientes, financiamiento público, topes en gastos de campaña, proporcionalidad en la integración del congreso

²¹⁰ Fuente: “Acuerdo para promover la renovación de la legislación electoral del estado.” Publicado el 22 de febrero de 1995. Biblioteca del H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

²¹¹ 299’945,939 pesos en 1994 y 325’840,077 pesos en 1995. Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal de 1994; y el de 1995 respectivamente.

y un incremento en el número de diputados y regidores plurinominales. La discusión estaba enfocada, en ese primer momento, a implementar mecanismos para que el congreso local reflejara en su composición los resultados electorales, evitando la sobrerrepresentación priísta.

Así se iniciaron los trabajos legislativos con el fin de elaborar una Ley electoral que sustituyera a la de 1989, calificada en la carta de motivos de la LV Legislatura como obsoleta, inoperante e inaplicable a la nueva realidad del estado. El congreso local, a través de una comisión plural, encabezó en todo momento el proceso de reforma en el que participaron actores políticos formales e informales.

3.2.4 Los trabajos legislativos (marzo – abril)

El 7 de marzo, una vez concluidos los foros regionales, se concentró en el congreso del estado el total de las ponencias, con lo que se iniciaban formalmente los trabajos legislativos. Después de la aprobación unánime de un par de iniciativas de carácter administrativo, en el apartado: “asuntos de carácter general”, el diputado del PRD Alejandro Castrejón intervino para denunciar la forma en la que se desarrollaba el proceso, al que insistió no había sido invitado, por lo que propuso la instalación de una ‘mesa de concertación’ donde figurara, además de los partidos, el gobernador. La distancia formal que el ejecutivo fundamentaba en términos legales tenía como trasfondo político la experiencia durante el proceso de negociación federal para crear el COFIPE, en la mesa de concertación, conocida como “Mesa Barcelona”, la aprobación de los partidos de oposición al proyecto estaba supeditada, según la interpretación del gobernador, a la asignación de curules, el incremento en las prerrogativas económicas y el reconocimiento de triunfos electorales “inexistentes” de partidos de oposición.

En la reforma electoral de Tamaulipas “La única línea es que no hay línea,” solía responder Manuel Cavazos al ser cuestionado sobre su negativa a participar en las mesas de diálogo. Sin embargo si se observa el desarrollo de las relaciones entre ambos poderes, es difícil pensar en la independencia del Poder Legislativo respecto

del Poder Ejecutivo. Por lo que se puede inferir que la posición del gobernador como testigo de honor, exclusivamente, estaba pensada para impedir que en la negociación entre los partidos políticos se incluyeran temas relacionados con el ejercicio de gobierno, la canalización de recursos a campañas proselitistas a través de programas oficiales, o la persecución a periodistas y líderes opositores.

La ausencia formal de Cavazos Lerma en el proceso de reforma permitió que los partidos políticos discutieran las propuestas dentro del congreso, a diferencia de lo que sucedía en los casos contemporáneos de Chihuahua, Guanajuato, Baja California, Veracruz y Tabasco, donde los ejecutivos impulsaban abiertamente determinados esquemas de legislación electoral.²¹² Pero por otro lado la inexistencia de un vocero del ejecutivo canceló, de hecho, la posibilidad de discutir sobre tres de los cuatro asuntos que inspiraron el *Acuerdo para promover la renovación de la Legislación electoral del Estado*: evitar la persecución y el revanchismo político, garantizar la libertad de información y prohibir el uso de programas de gobierno a favor de cualquier partido político.

En este contexto se presentaron en el congreso los proyectos de reforma de los partidos políticos y un resumen de las ponencias ciudadanas pronunciadas durante los foros regionales de consulta.

Demandas sobre procesos electorales	PRI	PAN	PRD	Grupo Cívico
Creación de organismos electorales autónomos e independientes	✓	✓	✓	✓
Participación del gobernador en la mesa de diálogo			✓	
Creación de una fiscalía especial para delitos electorales		✓	✓	
Reglamentar la presencia de observadores electorales		✓		✓
Mayor y mejor representación de los partidos en las casillas electorales	✓	✓		
Verificar la “confiabilidad” del padrón electoral			✓	✓

²¹² Juan Carlos López, *op cit.* 23-25.

Propuestas de reforma al sistema electoral	PRI	PAN	PRD	Grupo Cívico
Regular los ingresos de partidos y gastos de campaña	✓	✓	✓	✓
Desaparecer el Colegio Electoral y la auto calificación del congreso		✓	✓	✓
Ampliar a 40% el porcentaje de diputados por representación proporcional		✓		
Establecer una fórmula que permita a los candidatos al legislativo participar por ambos principios (MR y RP)		✓		
Asignación y fiscalización de prerrogativas a partidos	✓	✓	✓	✓
Reglamentar la existencia de partidos políticos estatales				✓

Pese a la denuncia constante del PRD de no incluir en la agenda los temas fundamentales para “democratizar la vida en el estado,” el 10 de marzo representantes de los tres poderes firmaron el *Acuerdo para la reforma política democrática de Tamaulipas*. Para ese momento existía consenso entre los partidos políticos en cuatro aspectos, los dos primeros relacionados con garantizar la limpieza de las elecciones y otros dos referentes a modificar el sistema electoral:

1. La necesidad de contar con un organismo electoral autónomo, compuesto por representantes de partidos y ciudadanos, siendo estos últimos los únicos con derecho a voto.
2. Legislar la existencia de observadores electorales independientes de cualquier partido.
3. Sustituir el Colegio Electoral por el Tribunal Estatal Electoral conformado por magistrados, con capacidad para dirimir las controversias postelectorales.
4. Equidad en la distribución de prerrogativas a los partidos políticos, especialmente en lo que se refiere al financiamiento público y al acceso a los medios de comunicación.

Estos temas también habían sido acordados a nivel federal, por lo que Tamaulipas adoptaba nuevamente las modificaciones nacionales en la lógica centralista del desarrollo de la legislación estatal electoral.

La firma de un nuevo Acuerdo provocó una reacción crítica en los medios de comunicación escrita, muchos de los ciudadanos que participaban activamente denunciaban la exclusión de las principales demandas que dieron origen al movimiento del Grupo Cívico: la proporcionalidad del congreso, buscando evitar la sobrerrepresentación priísta y la regulación de la vecindad distrital, esto es que los candidatos comprueben ser residentes del distritos por el que compiten, para evitar la práctica común mediante la cual en distritos rurales se presentan candidatos avecindados en otras localidades, fenómeno conocido como “candidatos golondrinos”.

A partir del 13 de marzo inicia otra fase de la discusión en la que los partidos políticos decidieron elaborar el borrador de ley electoral en una comisión plural dentro del congreso. ¿Y la sociedad civil?

La participación de ciudadanos independientes de partidos políticos que provocaba tanto orgullo al inicio del proceso de reforma pasó a segundo plano. La negociación entre los partidos para elaborar el proyecto de ley se realizó en privado, en reuniones de una denominada comisión especial y de las que no se realizaron versiones estenográficas por lo que es posible reconstruirlas, exclusivamente, a partir de las narraciones de los actores políticos presentes en ellas.

La prioridad del PRI²¹³ era conservar la mayoría en el congreso por dos vías, manteniendo la estructura distrital que en los hechos le era favorable y conservando la cláusula de gobernabilidad que le permitía participar de la asignación de diputaciones por la vía proporcional hasta alcanzar mayoría calificada. La dirigencia estatal tenía claro que pese a que los nuevos organismos electorales estarían conformados por ciudadanos sin aparente filiación partidista, éstos sería propuestos y elegidos por

²¹³ Entrevistas realizadas por la autora con: Jorge Ariel Castellanos y Eliseo Castillo. *op cit.*

mayoría calificada en el congreso, para lo cual resultaba indispensable mantener el control legislativo.

Durante las reuniones de esta comisión especial el PRI ofrecía mejorar las condiciones de competencia electoral, incrementando el financiamiento estatal y el acceso a tiempos oficiales en medios de comunicación. En cuanto al tema de la proporcionalidad en el congreso la propuesta priísta era incrementar el número de curules asignadas por vía proporcional de 7 a 13, con lo que se pasaba de una conformación de 73% por mayoría relativa y 27% de representación proporcional, a una de 60% - 40% respectivamente.

La existencia de una cláusula de gobernabilidad que otorgara mayoría calificada al PRI no fue objeto de discusión por parte de los partidos de oposición, que estaban enfocados en disminuir el máximo de diputados permitidos a un solo partido de 21 a 20. Por otra parte, había consenso en cuanto a la reglamentación de observadores electorales, topes de gasto de campañas, fiscalización del manejo de recursos económicos de los partidos y la conformación del Consejo Estatal Electoral por ciudadanos propuestos por los partidos con representación en el congreso y electos por el voto de dos terceras partes de los diputados presentes.

Las reuniones de la comisión se extendieron hasta finales de abril (con un intermedio vacacional de dos semanas). Dando como resultado el primer borrador del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

3.2.5 El proyecto de Código Electoral (abril – mayo)

Para los últimos días de abril se presentó al Pleno del congreso estatal el proyecto de código electoral. Los temas incluidos denotan que correspondió al PRI fijar la agenda, decidiendo sobre los aspectos contenidos en la nueva ley electoral. La conformación de los distritos locales, la fórmula electoral que favorecía la sobrerrepresentación del PRI, la permanencia de la cláusula de gobernabilidad y la

prohibición de utilizar los programas oficiales con fines electorales no aparecieron nuevamente en la agenda de discusión y debate legislativo. Los partidos de oposición tenían claro que su situación de minoría en el congreso no les permitía ejercer la presión necesaria para incluir temas que la fracción priísta no considerara convenientes.

En cuanto a garantizar la limpieza de los procesos electorales existía consenso en:

Tema	Proyecto de Código.
Organismos electorales... ...Organismos electorales	Creación del Instituto Estatal Electoral (IEETAM), organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en la entidad. El Consejo Estatal Electoral (CEE) sería el órgano superior del IEETAM y estaría integrado por 7 consejeros ciudadanos, electos a propuesta de los partidos y aprobados por dos terceras partes de los diputados presentes. El Tribunal Estatal Electoral sería la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral se integraría por 4 magistrados, tres propuestos por los partidos con representación en el congreso y uno propuesto por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.
Observadores Electorales	Sería derecho exclusivo de los ciudadanos tamaulipecos participar como observadores en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral. Podrían presentar <i>valoraciones</i> , pero en ningún caso tendrán <i>efectos jurídicos</i> .
Medios de comunicación	La difusión de encuestas de opinión y mensajes propagandísticos deberían suspenderse tres días antes de la elección. Se asignarán tiempos oficiales a los partidos para la difusión de plataformas electorales y propaganda.

Los puntos del proyecto que destacan por incidir en el sistema electoral el estado son:

Tema	Proyecto de Código.
Financiamiento estatal a partidos	Se prohibirían las aportaciones o donativos de empresas privadas a partidos políticos. Los partidos deberían tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, que presentaría al IEETAM un informe anual de ingresos y egresos.
Topes de gastos de campaña	Se determinaría del resultado de multiplicar el 10% de un salario mínimo en la capital del estado contra el padrón electoral estatal, al que se le aplicaría el índice inflacionario emitido por el Banco de México.
Registro de candidatos	En caso de ocupar un cargo público, los candidatos a puestos de elección popular deberían separarse de él 180 días antes de la fecha de elección. Presentar resultado negativo de prueba <i>antidoping</i> . Se permitirían las candidaturas independientes.
Umbral legal	Se mantendría en 1.5% para conservar registro y participar de la asignación de curules por el principio de representación proporcional.
Cláusula de gobernabilidad	Ningún partido podría contar con más de 21 diputados por ambos principios, lo que significaba el 65.62% del congreso.
Distritos electorales	Se mantiene la estructura distrital del estado.
Partidos estatales	Se permite el registro de partidos políticos estatales que demuestren contar con al menos 5000 afiliados en el estado.
Calificación de elecciones	El IEETAM y el TEETAM tendrían facultades para calificar las elecciones de diputados y alcaldes, conservando el congreso, erigido en colegio electoral, la capacidad de calificar las de gobernador.

El inicio de la discusión del borrador del código electoral estuvo precedido de una manifestación pública que ocupó las gradas del congreso, los participantes exigían la inclusión de las demandas ciudadanas presentadas durante los foros regionales de consulta en la nueva ley electoral, y “que ésta no respondiera exclusivamente a

intereses partidistas”²¹⁴. Sin embargo, la sesión en la que se inauguraba formalmente el análisis del proyecto de reforma electoral, inició con la “definición de posiciones de los partidos con respecto al día del trabajo,” lo que significó 185 minutos, para 13 intervenciones, 7 de las cuales fueron de diputados del PRI.²¹⁵

Para la siguiente sesión se presentaron los “10 puntos de disenso”, elaborados casi en su totalidad por los representantes del PAN.

Tema	Tipo de demanda
Contemplar en la reforma la estructura del Registro Estatal Electoral.	Certeza y transparencia en los procesos electorales.
Permitir la presencia de observadores electorales estatales, nacionales e internacionales.	Certeza y transparencia en los procesos electorales.
Contemplar el voto de los partidos en los órganos electorales.	Certeza y transparencia en los procesos electorales.
Eliminar la calificación de la elección para gobernador por parte del congreso.	Certeza y transparencia en los procesos electorales.
Suprimir el <i>antidoping</i> .	Coyuntura política.
Reducir el plazo de 180 días en los que un integrante del Ayuntamiento debe separarse del cargo para poder participar como candidato en el siguiente proceso electoral.	Coyuntura política.
Ampliar a los consejeros municipales y distritales la elección por parte del congreso a propuesta de los partidos políticos.	Sistema electoral.
Asignar el financiamiento público de acuerdo a la votación obtenida por cada partido.	Sistema electoral.
Decidir entre las dos posiciones respecto al umbral electoral, 1,5% (PRI) y 2% (PAN).	Sistema electoral.
Que ningún partido pueda tener más de 20 diputados por ambos principios.	Sistema electoral.

La existencia de una holgada mayoría priísta (20 de los 26 diputados) que además actuaba con marcada disciplina partidista tenía como contraparte la

²¹⁴ Nota de Juan Carlos López, “El oficio de Alonso” publicada en el periódico *Diario de Ciudad Victoria*, el 4 de mayo de 1995.

²¹⁵ Juan Carlos López, *Expediente de un proceso...op cit.* p. 60

permanente confrontación entre los representantes de los partidos opositores. Para el 16 de mayo el enfrentamiento entre Alejandro Castrejón (PRD) y Bruno Álvarez (PARM) era evidente, en tanto que las propuestas del PAN provenían de Lydia Madero y Leonor Sarre, quienes no podían participar de los debates en las sesiones por no formar parte del congreso.

Pedro Etienne, miembro de la dirigencia estatal del PRD, ha comentado que era imposible pensar en una reforma política integral cuando el PRI podía limitar el ámbito de la discusión decidiendo qué se podía negociar y qué no. “Era exponer argumentos por horas para escuchar finalmente quien esté a favor sírvase manifestarlo de la forma acostumbrada... y ni siquiera se consideraba tema de discusión al interior de la comisión legislativa, porque tenías 20 votos en contra y unas cuantas abstenciones.”²¹⁶

El PRI había fijado la agenda y le bastaba su mayoría calificada para aprobar la reforma, pero el gobernador buscaba el consenso de todos los partidos de oposición en torno a la nueva ley electoral. La segunda quincena de mayo en el congreso local se desarrolló el proceso de negociación para hacer compatible el borrador del código y los 10 puntos de disenso presentados por la oposición.

3.2.6 La cortina de humo (mayo)

Durante el mes de mayo la discusión estaba enfocada en el número máximo de diputados con los que podría contar un partido. El PRI se mantenía en su posición de 21 que le permitía contar con el 66% del congreso y en consecuencia mayoría calificada, mientras que los partidos de oposición insistían en un máximo de 20 curules (62%). Las propuestas opositoras empezaron a tener eco en los medios de comunicación, sobre todo ante la cercanía del proceso electoral del 12 de noviembre en el que se renovarían 43 ayuntamientos (presidentes municipales, síndicos y regidores) y se elegiría la LVI Legislatura.

²¹⁶ Entrevista realizada por la autora el 2 de septiembre de 2006, en Ciudad Victoria Tamaulipas.

A menos de seis meses para las elecciones intermedias la atención se desvió a un artículo que duplicaba el plazo necesario para que los integrantes del ayuntamiento se separaran de su cargo, de 90 a 180 días antes de las elecciones, si deseaban ser candidatos a un puesto de elección. Este artículo privaba a la oposición de dos de sus candidatos más fuertes, ambos presidentes municipales en funciones y que buscaban la nominación como candidatos a diputados para la LVI Legislatura. Además en el proyecto de ley se establecía la obligación de todos los candidatos de realizarse una prueba de dopaje. Irónicamente, siendo Tamaulipas un estado donde se invierten fuertes sumas de dinero para combatir el narcotráfico y cuyo discurso oficial es de completa desaprobación al consumo de drogas, diputados de oposición, priístas y algunos líderes de opinión mostraron abiertamente su desacuerdo en solicitar como requisito para el registro de candidatos una prueba de dopaje por considerarlo una violación a los derechos humanos.

PAN y PRD centraron sus esfuerzos en negociar los 180 días de plazo iniciando movilizaciones en el estado y argumentando en tribuna la “dedicatoria de la ley”. Cuando a finales de mayo se presentó el nuevo proyecto de reformas constitucionales ninguno de los dos temas se encontraba incluido. Sin embargo, la discusión se había desviado de temas fundamentales para la oposición como: la permanencia del Colegio Electoral para calificar las elecciones de gobernador, la regulación de candidaturas comunes e independientes, o la fiscalización de gastos para evitar las aportaciones económicas ilícitas provenientes del narcotráfico, por citar algunos casos.

Además de negociar en comisiones la existencia del plazo legal de 180 días y el antidoping, los partidos de oposición defendían en tribuna la necesidad de realizar adecuaciones a ciertos artículos de proyecto de ley electoral.

Propuestas de modificación al Proyecto de Código Electoral

Tema	PAN	PRD
Cláusula de gobernabilidad	Asignar las diputaciones plurinominales de forma que la composición del congreso refleje la votación estatal. Disminuir el máximo de diputaciones permitido a 20.	
Formas de candidatura	Eliminar las candidaturas independientes y reglamentar las comunes. Establecer una fórmula que permita a los candidatos contender por una diputación mediante ambos principios.	
Umbral legal	Aumentar el porcentaje mínimo entre el 3 y 5%.	Aumentar el porcentaje mínimo al 2%
Partidos políticos	Establecer para el registro de partidos estatales un plazo de un año antes de procesos electorales.	Elevar a rango constitucional a los partidos y organismos electorales
Mecanismos de participación ciudadana		Contemplar en la Constitución las figuras del referéndum y el plebiscito.

Desde la tribuna el vocero de Alianza Cívica, Benjamín Prieto, solicitaba considerar los derechos políticos como garantías individuales susceptibles de ser defendidos por la Ley de Amparo, un mayor control del IEETAM por parte de los ciudadanos, y la posibilidad de obtener el registro para observadores electorales nacionales y extranjeros.

3.2.7 El proyecto de reforma en comisiones (mayo – junio)

El primer paso de la reforma electoral era modificar la *Constitución Política del Estado* para después poder debatir el anteproyecto de código electoral. El proyecto de reforma del texto constitucional afectaba el contenido de 15 artículos. Por su trascendencia político – electoral destacan los siguientes.

Reforma Constitucional	Propuesto por el partido
Art. 20.- La naturaleza de los partidos, IEETAM y TEETAM queda reconocido en la Constitución.	PRD
Art. 26.- El congreso del estado estará integrado por 32 diputados, 19 por mayoría relativa y 13 por representación proporcional. Ningún partido podrá tener más de 21 diputados por ambos principios.	PRI
Art. 27.- Para acceder la asignación de curules de representación proporcional los partidos deberán registrar candidatos por mayoría en al menos dos terceras partes de los distritos.	PRI PAN
Art. 28.- Desaparece la autocalificación de la elección legislativa por parte del colegio electoral, se mantiene la calificación de la elección para gobernador.	PRI
Art. 30.- Se mantiene el plazo de 90 días para que los servidores públicos se separen de su encargo en caso de contender por un cargo de elección popular.	PAN PRD
Art. 58.- Establece como facultades del congreso la elección de consejeros ciudadanos (fracción XXV). Erigirse en Colegio Electoral en las elecciones de gobernador (Fracciones XXX y XXXI). Y deroga la facultad de convocar elecciones extraordinarias de diputados y ayuntamientos.	PRI
Art. 78.- Para ser gobernador se requiere de una vecindad de por lo menos 5 años, eliminando la condición de ser nativo del estado.	PAN
Arts.- 81, 83 y 84.- Remarcan las facultades del congreso erigido en colegio electoral para decidir sobre la elección de gobernador.	PRI
Art. 131.- Se incrementa el número de regidurías de representación proporcional.	CONSENSO

La presentación de las iniciativas para reformar la Constitución fue aplazada durante 4 sesiones. Las galerías del congreso permanecían ocupadas por militantes de oposición y los representantes del PARM y del PRT denunciaban que bajo la nueva ley electoral los partidos pequeños desaparecerían y que sólo se tomaban en cuenta los intereses de los tres partidos grandes: PRI, PAN y PRD. En tanto Alberto Rhi Sausi de Alianza Cívica insistía en dar lectura a un documento en el que señalaba las carencias de la ley estatal en comparación con los puntos acordados en la reforma política

nacional firmada días antes por el presidente Zedillo y los dirigentes de partidos nacionales.²¹⁷

El domingo 28 de mayo, último día del período ordinario de sesiones, se turnaron a las comisiones de: Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las iniciativas que reformaban la Constitución local en materia electoral y la que expedía el *Código Electoral del Estado*.²¹⁸

3.2.8 El debate en el congreso y la aprobación de la nueva Ley (junio)

Para el 7 de junio varios factores aceleraban la aprobación de la reforma. La proximidad del proceso electoral de noviembre implicaba que para el mes de julio estuviera conformado por completo el IEETAM y el TEETAM (consejeros estatales, municipales y distritales en el primero; magistrados en el segundo). Los procesos de selección interna habían iniciado, de hecho cuatro diputados priístas²¹⁹ solicitaron posteriormente licencia para separarse del cargo y participar en ellos. El PARM enfrentaba un serio conflicto entre la dirigencia estatal y su representante en el congreso: Bruno Álvarez. Por otra parte los alcaldes opositores Guajardo y Cárdenas obtenían respuestas favorables a las controversias constitucionales presentadas contra el gobernador ante la SCJN, lo que influía en que la valoración del desempeño de Cavazos se encontrara en el punto más bajo de lo que había transcurrido del sexenio.

Tomando en cuenta estos factores en la comisión plural parlamentaria se inició la discusión de las iniciativas para reformar la Constitución del estado y expedir el código electoral. La primera parte de la sesión estaba destinada a la aprobación “en lo general” de ambas iniciativas.

²¹⁷ Nota de Juan Carlos López, “Tlaloc es parmista”, publicada en el *Diario de Ciudad Victoria*, Tamaulipas, el 26 de mayo de 1995.

²¹⁸ Versión estenográfica. De la sesión del H. Congreso de Tamaulipas efectuada el 28 de mayo de 1995, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

²¹⁹ Enrique Pumarejo, José Manrique, Orlando Hinojosa y Alfredo Bazán.

Desde su primer turno en tribuna el diputado del PRD insistió en que la reforma era incompleta en contenidos, e ilegal en forma.²²⁰ El argumento del perredista era que en el texto final del borrador se mantenían una serie de privilegios para el partido mayoritario, que contaba con amplio margen de maniobra al interpretar y aplicar reglamentos. Finalmente Castrejón solicitó una “moción suspensiva” para dialogar en torno a los puntos de disenso. La propuesta fue rechazada por 20 votos en contra, uno a favor (el suyo) y 5 abstenciones. El representante del PRD salió del salón de sesiones, con lo que buscaba evitar la aprobación por consenso, sin embargo al estar ausente durante la votación y no externar su voto en contra permitió que en el acta correspondiente quedara asentado que la iniciativa era “aprobada por unanimidad” con 25 votos a favor.

En la lista de oradores para subir a la tribuna se encontraba Bruno Álvarez (PARM) con 32 artículos a cuestionar, Yehudé López (PAN) con 9, y Argelio Hinojosa (Foro Democrático) con 7; para defender el dictamen representaban al PRI 4 diputados.²²¹

Después de 617 minutos de debate y más de 100 oradores en la tribuna²²² se aprobaron las modificaciones al texto constitucional y se expidió el decreto mediante el cual se creaban organismos públicos, autónomos y permanentes que garantizaran el desarrollo de los procesos electorales estatales bajo principios de certeza, transparencia y legalidad.

El PRI había cedido en disminuir, a 20, el número máximo de diputados con el que podía contar un partido, con lo que sumó el voto del PAN a la reforma. Se reconoció que el financiamiento público estatal se realizaría con base en dos criterios, 50% asignado por partes iguales entre todos los partidos con registro y 50% calculado con base en el porcentaje de votación obtenido durante el proceso electoral anterior, lo que concilió los intereses de los representantes del PARM y PFCR. En tanto que

²²⁰ Juan Carlos López, *Expediente de un... op cit.* pp. 114, 115.

²²¹ Maricela López, Manuel Álvarez, Enrique Pumarejo y Carlos Arturo Guerra.

²²² Versión estenográfica de la sesión del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, realizada el 8 de junio de 1995, en Ciudad Victoria Tamaulipas.

considerar la posibilidad de registrar partidos estatales respondía a la demanda del diputado del Foro Democrático.

El PAN consideró un triunfo la creación de organismos electorales *ciudadanizados*, y sin representación del ejecutivo,²²³ así como la disminución en el máximo número de diputados permitidos y la reducción del plazo de 90 días para la separación de funcionarios públicos de su cargo en caso de aspirar a una candidatura. En la expectativa panista el proceso electoral de noviembre les reportaría un considerable incremento en la preferencia ciudadana, atrayendo la mayor parte de tamaulipecos descontentos con la labor del gobernador priísta.

Los representantes de partidos pequeños PFCRN y PARM se mostraban satisfechos con el código electoral por mantener en 1.5% el umbral legal y por incrementar el número de representantes proporcionales, lo que les permitiría acceder a una mayor cantidad de curules y regidurías por este principio, además de participar del financiamiento público estatal²²⁴ independientemente de mantener el registro nacional.

El PRD se abstuvo de aprobar la reforma electoral por lo que se consideró un incumplimiento a los acuerdos sobre temas fundamentales establecidos en las mesas de discusión. A la distancia la dirigencia estatal reconoce que fue un error no haber prestado mayor atención a temas como: la redistribución; la sustitución de las candidaturas comunes por las coaliciones, que en los hechos castiga en términos de financiamiento público a los candidatos postulados por más de un partido; y los topes de gastos de campaña elevados que fomentan la inequidad en la competencia. “La ley electoral en Tamaulipas tenía dedicatoria,” sostienen todavía ex dirigentes perredista.²²⁵

²²³ Contemporánea a la reforma electoral de Tamaulipas se discutía a nivel nacional la reforma política impulsada por el presidente Zedillo, que culminaría en 1996 con la plena autonomía del IFE, en el cual a partir de ese momento ya no participó el Secretario de Gobernación como presidente del Consejo.

²²⁴ 1'600,000 nuevos pesos, es decir un gasto de 1.08 nuevos pesos por ciudadano inscrito en el padrón.

²²⁵ Pedro Etienne, entrevista realizada por la autora en Ciudad Victoria, Tamaulipas el 2 de septiembre de 2006.

El PRD se encontraba en una situación poco ventajosa, sólo obtuvo el 4% de los votos en el proceso inmediato anterior, las pugnas entre los grupos internos eran fuertes y carecían de figuras de renombre para competir en la totalidad de los municipios y distritos para las siguientes elecciones, además el acuerdo entre las demás fuerzas opositoras para aprobar el código electoral privaron a las denuncias perredistas del foro de difusión necesario.

3.3 El Código Electoral para el Estado de Tamaulipas 1995

La nueva ley electoral entró en vigor a partir de junio, se aplicó por primera ocasión en las elecciones de noviembre de 1995 y fue producto de 4 meses de negociación entre las élites partidistas locales. Si bien sólo unas pocas de las demandas ciudadanas que dieron origen al proceso de reforma quedaron plasmadas en el código electoral, la visibilidad de los debates legislativos, su reseña en los medios de comunicación, así como la presencia constante de líderes de agrupaciones civiles en las gradas del congreso durante el proceso de reforma incidieron en que todos los partidos con representación legislativa tuvieran la posibilidad de fijar su posición en tribuna.

Los temas principales en los que estuvo centrado el debate legislativo quedaron plasmados en el *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*, que contiene los fundamentos legales del sistema electoral estatal formulados en los términos siguientes:

3.3.1 Organismos autónomos y calificación de elecciones

El nuevo código creó el **Instituto Estatal Electoral** como órgano público, autónomo y permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de los procesos electorales en la entidad. Estaría integrado por El Consejo Estatal Electoral (CEE) y por la Junta Local Electoral (JLE). El CEE se integró con siete

consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto, un representante de cada partido político con registro, un secretario y un representante del Registro Federal de Electores, estos últimos con derecho a voz pero sin voto.

Los consejeros ciudadanos serían electos por el voto de dos terceras partes de los miembros del congreso presentes en el momento de la elección a propuesta de los partidos políticos. Los consejeros electos propondrían una terna para que el congreso eligiera al presidente de entre ellos.

El CEE tendría atribuciones para nombrar a las autoridades de los consejos distritales y municipales electorales, efectuar los cómputos finales de las elecciones locales,²²⁶ declarar la validez de las elecciones, expedir las constancias de mayoría y las de asignación de diputados y regidores según el principio de representación proporcional y remitir al congreso del estado, después de realizado el cómputo final de la elección de gobernador, el resultado a fin de que califique y declare la validez de dicha elección.²²⁷

El Tribunal Estatal Electoral tendría como funciones sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración que se hagan valer durante los comicios. Sus miembros serían electos bajo el mismo criterio que los consejeros del IEETAM, aunque en este caso corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado decidir quien ocupará la presidencia.

3.3.2 Los partidos políticos en la legislación

A partir de la legislación electoral de 1995 se estableció un **régimen fiscal** especial para los partidos políticos, con lo cual quedaron exentos del pago de impuestos y derechos estatales. Quedó reglamentado su acceso a los medios de

²²⁶ Art. 86 fracción XXIII del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

²²⁷ Art. 86, fracción XXIV del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

comunicación, asignando a cada partido 4 horas mensuales de transmisiones en la radio durante el año electoral.

Se estableció que el **financiamiento** estatal a los partidos se realizaría a través de un monto trienal calculado con base en el salario mínimo vigente multiplicado por el padrón electoral, aplicándole un factor porcentual que establecería el CEE, mismo que se asignaría en una partida de 50% para el año electoral y otras dos de 25% en los años restantes. Los partidos podrían recibir aportaciones de su militancia y de personas físicas o morales con un límite de 300 y 5,000 salarios mínimos respectivamente. Quedaba expresamente prohibido recibir recursos de entidades extranjeras, dependencias de gobierno, iglesias y empresas mercantiles. Nada se especificó sobre los mecanismos para evitar el flujo de recursos provenientes de actividades ilícitas.

Por primera ocasión se fijaron en el estado topes a los gastos de campaña para cada elección. El monto se determinaría multiplicando el 50% de un salario mínimo diario vigente en la capital del estado por el número de empadronados al cierre, aplicando al producto el índice inflacionario emitido por el Banco de México.

Para participar de los procesos electorales locales los partidos con registro nacional sólo deberían acreditarse, lo que reducía considerablemente los trámites necesarios para cada instituto político. La figura de **registro** se mantenía para el caso de los partidos estatales que se constituyeran y que deberían presentar: declaración de principios, programa de acción, estatutos y acta notariada donde se hiciera constar que el número de afiliados rebasaba los 5,000 ciudadanos.

Las candidaturas comunes desaparecieron de la legislación electoral dejando lugar a la **candidatura por coalición**, en la que los partidos participan coligados durante todo el proceso electoral compartiendo candidatos a todos los puestos de elección y distribuyendo, mediante un convenio interno firmado por las dirigencias, el monto del financiamiento y el porcentaje de votos asignado a cada instituto político. En términos de prerrogativas las coaliciones deberían ejercer un presupuesto igual al de

un solo partido, de igual forma quedaba reglamentado el uso de tiempos oficiales en la radio.

Los partidos podrían **perder su registro** en caso de no obtener al menos el 1.5% de la votación para diputados de mayoría, o de no participar en un proceso local, sin embargo, uno de los artículos más controvertidos²²⁸ es el que establece como causa de pérdida de registro de un partido político “acordar la no participación de sus diputados en el colegio electoral” que tendría la finalidad de calificar la elección de gobernador.

3.3.3 Colegio Electoral

El Congreso del Estado se constituiría en Colegio Electoral para **calificar las elecciones de gobernador**, derogando las facultades que le otorgaba la antigua legislación para calificar también las municipales y autocalificar las del poder legislativo. Esta facultad del congreso representó uno de los puntos más controvertidos, porque en los hechos contraviene la autonomía del IEETAM en lo referente a la organización de procesos electorales e invade las facultades jurisdiccionales del TEETAM en cuanto a resolver las controversias entre los partidos.

3.3.4 Conformación del congreso

El congreso del estado aumentó su tamaño, de 26 a 32 legisladores, de los cuales 19 sería electos por mayoría relativa y 13 por el principio de representación proporcional.²²⁹ Esta nueva composición, apegada a la federal de 60% – 40%, significó para los partidos de oposición la posibilidad de contar con mayor representación en el congreso pese a no obtener triunfos en los distritos uninominales.

²²⁸ Art. 56, fracción VII del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

²²⁹ Art. 27, del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

3.3.5 Cláusula de gobernabilidad

En el *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas* de 1995, queda establecido que si un partido político obtuviera dos terceras partes o más de las constancias de mayoría tendría derecho a que se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar un total de 20 curules, que equivale al 62.5% del congreso, lo que en los hechos permite que el partido con mayor número de triunfos distritales obtenga el control del legislativo.

3.3.6 Distritos electorales

El estado mantuvo su división política en **19 distritos uninominales**, en cada uno de ellos se elegiría un diputado por el principio de mayoría relativa. La demarcación de los distritos se estableció empleando referencias históricas, geográficas y administrativas, pero fundamentalmente demográficas. La posibilidad de conformar los distritos por cualquiera de los criterios mencionados y la competencia exclusiva del congreso local para establecer la delimitación y/o considerar una modificación, hace difícil que los partidos minoritarios puedan proponer con éxito una redistribución contraria a los intereses del partido mayoritario.

Las 13 diputaciones de representación proporcional se asignarían con base en una circunscripción que comprende la totalidad del territorio estatal.

3.3.7 Fórmula Electoral

A partir del código electoral de 1995 la asignación de diputaciones por representación proporcional sería atribución exclusiva del CEE, una vez resueltos los recursos de inconformidad interpuestos contra los resultados de la elección de diputados de mayoría.

La asignación se realiza conforme a los siguientes criterios:

- ✓ Al partido que hubiera obtenido el 65% o más de constancias de mayoría se le otorgarían diputaciones de representación proporcional hasta alcanzar 20 curules.
- ✓ Tendrían derecho a que se les asignara cuando menos una diputación proporcional los partidos que obtuvieran el 1.5% de la votación estatal emitida en la elección de diputados de mayoría.
- ✓ Si quedaran curules por asignar se aplicaría la fórmula de cociente electoral y resto mayor.

3.3.8 Umbral legal

El porcentaje mínimo se mantuvo en **1.5%** para mantener el registro como partido político, para tener acceso al financiamiento público estatal y derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional.

3.3.9 Observadores electorales

Exclusivamente **ciudadanos tamaulipecos** podrían solicitar ante el IEETAM su registro como observadores electorales, lo que les permitiría participar del proceso electoral con carácter exclusivamente presencial, por lo que no podrían interponer recursos legales. La existencia de este artículo evitó la participación de asociaciones, como Alianza Cívica, que trabajaban con observadores nacionales e internacionales.

3.4 Impacto político del nuevo sistema electoral

La reforma político electoral que se desarrolló durante el sexenio de Zedillo estaba centrada en el ámbito federal. Bajo la lógica del centralismo que ha caracterizado la historia política nacional las entidades deberían reproducir sistemáticamente la “línea presidencial.” Sin embargo la evidencia que aporta el análisis de las reformas

electorales durante este periodo apuntan a que la iniciativa presidencial de “cortarse el dedo”, en alusión a no determinar la selección de candidatos dentro del PRI, no significó para los gobernadores una invitación a reproducir a nivel estatal la separación entre su partido de origen y el gobierno. Por el contrario, a partir de entonces en un gran número de entidades inició un proceso mediante el cual los titulares del ejecutivo se fueron convirtiendo en líderes estatales de su partido, reproduciendo en mayor o menor grado la práctica priísta de reformar la legislación electoral para beneficiar al partido en el poder. Ante la debilidad del contrapeso que significaba la figura presidencial para la consolidación de cacicazgos locales, las élites políticas estatales fueron aumentando su poder para elegir candidatos y promover reformas que resultaban favorables para sus intereses.

En ambos niveles se mantiene el patrón de reforma – elección – reforma, de la misma manera en que se observa que las adaptaciones al sistema electoral, mediante enmiendas al marco jurídico, han permitido a los gobiernos estatales alcanzar una mayor legitimidad mediante procesos electorales conducidos por autoridades confiables, pero siempre bajo la lógica de privilegiar la gobernabilidad.²³⁰ En este sentido puede inferirse que en los procesos de reforma han pesado más el patrimonialismo y los intereses del corporativismo, para quienes la democracia representa la obligación de competir, más no la necesidad de reconocer y compartir.²³¹

Para el sistema hegemónico priísta conservar la gobernabilidad implicó en muchas ocasiones restarle credibilidad al sistema electoral, sin embargo a raíz de la controvertida sucesión presidencial de 1988 esta gobernabilidad dependía en gran medida de que las autoridades surgieran de elecciones confiables y transparentes. Bajo este nuevo marco no bastaba acceder al poder, sino haberlo adquirido observando ciertas reglas y principios que “confieren el derecho universalmente reconocido de gobernar.”²³²

²³⁰ Se utiliza el término de gobernabilidad refiriéndose a la legitimidad, eficacia, eficiencia y estabilidad con que cuenta un régimen. Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*. México, IFE, 1997 y Juan Linz, *La quiebra de las democracias*. México, Alianza Editorial, 1990.

²³¹ Juan Reyes del Campillo, *Modernización política en México, elecciones, partidos y representación*. México, UAM-Xochimilco, 1996. p. 27.

²³² Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985.

La creación de un organismo que garantizara la observancia de la ley durante los procesos electorales era indispensable para dotar a las autoridades de una legitimidad de origen que les permitiera ejercer el poder. Bajo esta lógica se crearon el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral de Tamaulipas. Sin embargo, y quizá por la tradición de considerar al poder como patrimonio de una élite política, el gobernador y el partido hegemónico en el estado no renunciaron al control, aunque ya no absoluto, de los procesos electorales.

Los mecanismos legales para mantener el control oficial sobre los procesos electorales están contenidos en el código electoral producto de la reforma de 1995 y se relacionan, fundamentalmente, con el papel preponderante que conserva el poder legislativo, específicamente el partido mayoritario, en materia electoral: proponer y elegir al consejo electoral y a los magistrados que conformarían al IEETAM y al TEETAM, respectivamente; validar las elecciones de gobernador; y autorizar modificaciones a la delimitación distrital. Si a esto se suma la existencia de una cláusula de gobernabilidad que por encima de la votación estatal otorga al partido con más triunfos en los distritos uninominales el 62.5% del congreso se observa el control que ejerce el partido mayoritario. La bancada priísta requiere del voto de uno de los doce diputados de oposición para obtener la aprobación de iniciativas por mayoría calificada de las 2/3 partes del congreso.

En este contexto la elección de mantener un umbral legal bajo, 1.5%, sumado a la fórmula electoral que permite sobrerrepresentar a los partidos pequeños y “castiga” a la segunda y tercera fuerza electoral permite aumentar la brecha entre el partido mayoritario y las otras fuerzas políticas.

La relevancia de las decisiones adoptadas por las élites políticas para lograr una determinada configuración de los elementos del sistema electoral no sólo consiste en la existencia de ciertas dosis de manipulación, sino sobre todo en los márgenes de maniobra para seleccionar unos objetivos y en sus niveles de efectividad para

alcanzarlos.²³³ Las demandas iniciales que impulsaron la reforma electoral, tanto las que exigían mayor limpieza y transparencia en las elecciones como las que aludían al sistema electoral buscando frenar el poder excesivo del partido hegemónico, fueron organizadas de tal manera que daban ventaja al partido mayoritario. En el primer caso existía consenso entre las élites partidistas sobre la necesidad de restaurar la credibilidad de los procesos electorales; en cambio en lo referente a las modificaciones al sistema electoral la escasez de propuestas concretas sobre los mecanismos pertinentes para disminuir la desproporcionalidad y la escasa representación de la oposición en el congreso, que además estaba escindida, favoreció que la abrumadora mayoría priísta impulsara y aprobara mecanismos favorables a sus intereses optando por un sistema electoral con marcados sesgos mayoritarios.

La entrada en vigor de la nueva ley estatal en materia electoral y la cercanía con el proceso electoral del 12 de noviembre provocó que en el congreso se trabajara intensamente para conformar al Consejo Estatal Electoral que daría forma al IEETAM. El 28 de junio fueron electos los 7 consejeros, entre ellos Juan Carlos López Aceves y Alberto Rhi Saussi quienes participaron activamente durante el proceso de reforma con carácter de representantes ciudadanos. Javier De los Santos Fraga fue electo consejero presidente con el reconocimiento de la mayoría de las fuerzas políticas estatales, no obstante, en algunos medios de comunicación así como dentro de ciertos sectores políticos se cuestionó su relación con el gobernador, su independencia y capacidad reales, más allá de sus atribuciones legales.²³⁴

Constituidos el IEETAM y el TEETAM las elecciones de noviembre resultarían una prueba para el nuevo sistema electoral y permitirían observar a corto plazo su impacto en el sistema de partidos y la conformación del congreso. Además ofrecería la oportunidad de comprobar si la separación entre el gobierno y las autoridades electorales era real, o si por el contrario el PRI había logrado filtrar artículos que permitieran al gobernador incidir de alguna manera en el desarrollo de las elecciones locales.

²³³ Ignacio Lago y José Ramón Montero, *op cit.* p. 281.

²³⁴ Arturo Alvarado, *op cit.* p. 139

4. Elecciones bajo el nuevo sistema electoral

“Hubo un desfase entre lo que la ley podía regular y fenómenos novedosos como las precampañas, la propaganda negativa, la intervención de gobernantes y de particulares, y cuando hay un desfase entre la realidad y la ley generalmente se da una polémica... Es el principal aprendizaje hacia el futuro: cómo empatar la realidad con la ley, creo que esa es la tarea de una futura reforma electoral.”

Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE 2003 - 2007.²³⁵

El Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas estaba conformado casi en su totalidad para el mes de julio de 1995, aunque contaba con una estructura administrativa definida en términos estatales, municipales y distritales, el IEETAM enfrentaba serias deficiencias operativas. Los distintos consejos electorales no tenían ubicaciones físicas definidas y en muchos casos ni siquiera contaban con mobiliario propio.

El problema principal era en términos administrativos. El CEE tendría que presentar un presupuesto de gastos al gobernador para que éste lo aprobara y así se asignara la partida correspondiente a gastos de gestión del IEETAM. El código establecía que el presupuesto de gastos debería ser elaborado por el presidente consejero y sometido a consideración del consejo, para que una vez aprobado se enviara al titular del ejecutivo.

Durante los meses de julio y agosto una comisión de consejeros trabajaron en la elaboración de un proyecto de presupuesto tomando como referente las partidas económicas que otros estados destinaban a sus organismos electorales. Finalmente el 18 de septiembre en sesión del CEE Javier de los Santos, presidente consejero, solicitó la aprobación por parte de los consejeros a un proyecto de presupuesto que ascendía a cerca de 17 millones de pesos. Comparativamente, la cantidad contemplada era una de las más bajas del país, aproximadamente la tercera parte de

²³⁵ Entrevista con Margarita Vega, publicada en el periódico *Reforma* de México, el 28 de junio de 2007.

lo que se consideraba en otros estados, en el mismo tiempo.²³⁶ Por otra parte, al menos tres de los consejeros no conocían el contenido del proyecto al momento en que se presentó a votación.²³⁷

En los medios de opinión se reprodujeron comentarios que mostraban el desacuerdo, más que con el monto, con los mecanismos de aprobación. “La forma en que se decidió el presupuesto anual del IEETAM fue un clásico ‘albazo’, se pidió la aprobación a un documento que no tuvimos la oportunidad de consultar”, declaraba el consejero Rhi Sausi. Por su parte el representante del PRD ante el IEETAM, Elpidio Tovar, consideró que la forma apresurada de aprobar el presupuesto “recordaba las estrategias del PRI para evitar el intercambio de propuestas y que se aprobara, sin más, la iniciativa que contaba con el visto bueno del gobernador.”²³⁸

A medida que se acercaban las elecciones en los medios de comunicación se fue reflejando el malestar ciudadano por lo que definían como el intento del gobernador por controlar el proceso electoral a través de mecanismos informales y no siempre legítimos. La cercanía del proceso de reforma había generado el interés entre grupos ciudadanos y líderes de opinión, contribuyendo a que las inconformidades de los partidos minoritarios tuvieran eco y haciendo evidente que el gobierno estatal intentaba tener injerencia en algunas decisiones del nuevo órgano electoral.

4.1 Organización de las elecciones

El 29 de junio se realizó la primera sesión del Consejo Estatal Electoral con la que se iniciaron formalmente los trabajos de organización del proceso electoral que se efectuaría el mes de noviembre. Sin embargo, la reciente creación del IEETAM tuvo como consecuencia que además de organizar el proceso electoral el CEE tuviera entre

²³⁶ Por ciudadano empadronado en Baja California se autorizaron 44.58 nuevos pesos, en Chihuahua N\$ 28.18; en Sinaloa N\$ 29.04; y en Puebla N\$ 27.19. Fuente. Instituto Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas. Sesión del lunes 18 de septiembre de 1995.

²³⁷ Juan Carlos López, René Castillo y Alberto Rhi Sausi

²³⁸ “Albazo financiero.” Nota informativa publicada en el periódico *El Mercurio* de Ciudad Victoria, Tamaulipas el 20 de septiembre de 1995.

sus funciones el nombramiento de los consejos municipales y distritales, la asignación del número de regidurías correspondientes a cada municipio, el presupuesto estatal a los partidos políticos, el establecimiento de los topes de campaña, además del registro y acreditación de los institutos políticos en el estado.

4.1.1 Registro de partidos políticos

En el proceso electoral que se efectuaría en noviembre estaban en disputa 421 cargos de elección popular para los que se registraron siete partidos: PAN, PRD, PRI, PT, PVEM, PARM y PFCRN.

Una de las novedades de la legislación electoral en 1995 fue la posibilidad de constituir partidos estatales.²³⁹ Durante el primer proceso bajo el nuevo marco legal sólo Gabriel Legorreta intentó registrar el Frente Liberal Mexicano de Tamaulipas, aunque no logró cumplir la totalidad de los requisitos. El PARM también recurrió a la nueva legislación para poder participar, ya que había perdido su registro nacional, por lo que apeló al registro estatal conservado en virtud de ser la tercera fuerza electoral de la entidad.

4.1.2 Financiamiento estatal a partidos políticos

El financiamiento a los partidos políticos a partir de 1995 tendría dos modalidades: público y privado. El primero consistente en un monto trienal otorgado por el gobierno estatal para garantizar que los partidos contaran con un mínimo de elementos para el desarrollo de sus actividades. Y el privado que comprendería tanto las aportaciones en dinero o especie realizadas por la militancia como el proveniente del autofinanciamiento.

²³⁹ Arts 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

El 8 de julio de 1995 el periódico *La Verdad*, de Ciudad Victoria publicó que el ejecutivo estatal autorizaba 1 millón 600 mil pesos de financiamiento público a los partidos políticos, lo que representaba 1.08 pesos por cada ciudadano inscrito en el padrón. La noticia apareció en los medios con antelación a que se discutiera, e incluso se presentara en el CEE. Los partidos de oposición reclamaban que el financiamiento en Tamaulipas era muy reducido comparado con el de otros estados.²⁴⁰ Es importante destacar que en ese momento el PRI sostenía en su discurso la necesidad de que los partidos buscaran la autosuficiencia económica, por lo que durante el sexenio cavacista se realizaron numerosas actividades (conciertos, bailes y sorteos) con el objetivo de reunir recursos para apoyar las campañas políticas de los candidatos priístas.

Ante el IEETAM el PRI reportó considerables ingresos por concepto de autofinanciamiento. El partido revolucionario estaba formalmente en camino de convertirse en autosuficiente, con algunas salvedades en términos informales. La imposibilidad de ubicar puntos de venta, promotores y vendedores de artículos promocionales, sumada al contraste entre los costos elevados de los espectáculos. Además, el bajo precio de los boletos, que en su mayoría se regalaban durante actos proselitistas, hacía difícil creer que en realidad el autofinanciamiento era tan redituable como se presentaba en los reportes financieros.

En un estado que se ha caracterizado por la presencia de grupos delictivos es fundamental reforzar los mecanismos que permitan ejercer un control efectivo sobre las finanzas de los institutos políticos. En opinión de Zeferino Legorreta²⁴¹, el fenómeno conocido como “lavado de dinero” mediante el cual se busca legalizar dinero proveniente de actividades ilícitas a través del pago de impuestos se ha extendido al ámbito de las campañas políticas. También se han documentado desvíos de recursos por parte de organismos estatales, así como donaciones económicas y en especie que se registraban bajo el nombre de otro donante.

²⁴⁰ Zacatecas con 5.01 pesos por ciudadano en padrón, lo mismo que Michoacán con 8.05 pesos y Sinaloa con 8.30 pesos. Fuente: Institutos Estatales Electorales de: Zacatecas, Michoacán y Sinaloa.

²⁴¹ Entrevista a Zeferino Legorreta, Secretario General del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas, realizada por la autora en: Ciudad Victoria, Tamaulipas el 17 de agosto de 2006.

Ante tales demandas externadas en medios de comunicación por ciudadanos y representantes de partidos políticos, el IEETAM solicitó al gobernador que “en la medida de su capacidad financiera incrementara el monto de financiamiento público a los partidos políticos.”²⁴² La opinión generalizada entre los consejeros era que si se garantizaba un financiamiento estatal equitativo y con poca participación de capitales privados se aseguraba que la contienda electoral se desenvolvería con mayor igualdad.

4.1.3 Topes de gasto de campaña

El código electoral de 1995 establece por primera ocasión en la historia del estado un tope máximo para invertir durante las campañas políticas, el cual sería resultado de multiplicar la mitad del salario mínimo vigente en la capital tamaulipeca por el padrón de la elección que se trate, aplicándole posteriormente el índice inflacionario decretado por el Banco de México.²⁴³

Las propuestas presentadas en el congreso local durante el proceso de reforma iban desde un 10% hasta un 20% del salario mínimo; sin embargo cuando se presentó a votación el proyecto de código electoral no se objetó el nuevo tope de campaña fijado en 50%. Fue hasta que el IEETAM calculó la cantidad máxima que podrían gastar los partidos durante las campañas cuando se presentaron protestas del PRD, PFCRN y PARM. La cantidad destinada por el ejecutivo como financiamiento público a partidos políticos, esto es 1 millón 600 mil pesos, era menor al tope de gastos de campaña de uno sólo de los distritos, el XIV con cabecera en Ciudad Victoria.

²⁴² Juan Carlos López, *Expediente de... op cit.* p. 168.

²⁴³ Art. 69 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.*

Topes de gasto de campaña por distrito*

Distrito	Tope de gasto	Distrito	Tope de gasto
I Tampico Sur	877,703.23	XI Nuevo Laredo sur	892,300.84
II Ciudad Madero	1'073206.60	XII González	911,196.70
III El Mante Sur	519,164.13	XIII Valle Hermoso	369,618.10
IV Jaumave	279,673,01	XIV Victoria norte	1,662,322.50
V Victoria Sur	789,378.96	XV Tampico norte	980,799.50
VI San Fernando	634,416.53	XVI N. Laredo norte	569,901.86
VII Matamoros sur	1'246,449.37	XVII Reynosa norte	526,929.69
VIII Río Bravo	560,905,30	XVIII Matamoros norte	772,411.67
IX Reynosa sur	1'302,931.77	XIX El Mante norte	503,961.27
X Miguel Alemán	386,103.25		

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas

*Aparece como nuevos pesos.

El tope a los gastos de campaña esta relacionado con las formas de financiamiento permitidas a los partidos políticos. Si bien es cierto que en el *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas* de 1995 se fijó un límite para las donaciones económicas privadas equivalente a 300 días de salario mínimo vigente en la capital del estado para las personas físicas y 5 mil para las personas morales,²⁴⁴ no se estableció un tope para la cantidad total de donaciones privadas o de militantes que podría recibir un partido.

La posibilidad legal de que particulares, en su mayoría empresarios, pudieran participar del financiamiento de las campañas políticas está estrechamente ligada con el incremento en el número de candidatos provenientes del sector industrial, que no siempre cuentan con una filiación partidista determinada. Para los partidos políticos, al decidir las nominaciones resulta imprescindible evaluar la capacidad de los candidatos para reunir fondos de la iniciativa privada, lo que les permitirá organizar una mejor campaña proselitista.

²⁴⁴ Art. 68 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

4.1.4 Registro de candidatos

El Código Electoral de 1995 establecía que el registro de candidatos debería realizarse entre el 20 y 30 de agosto en las oficinas del IEETAM o en los consejos electorales municipales correspondientes. Las candidaturas a diputados de mayoría relativa deberían presentarse por fórmula, las de diputados de representación proporcional por lista y las relativas a la conformación de ayuntamientos por planillas.²⁴⁵

Durante el registro de candidatos a puestos de elección popular ante el IEETAM se otorgó a los aspirantes un plazo de 10 días para completar su inscripción ante las autoridades electorales. Para ello se exigía la presentación, entre otros documentos, de un comprobante de domicilio expedido por autoridades municipales y una carta de antecedentes no penales (*sic*), expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Para el 30 de agosto, cuando terminaba el plazo, Roberto Salinas, Carlos Alvarado, Martín Coronado y Elpidio Tovar representantes ante el IEETAM del PAN, PT, PFCRN y PRD respectivamente, denunciaba la imposibilidad de sus candidatos para cubrir la totalidad de los requisitos ante la demora burocrática.²⁴⁶ La PGJE declaró la incapacidad técnica de atender el incremento en la demanda de constancias de no antecedentes penales, mientras que en algunos municipios las autoridades se encontraban en período vacacional por lo que resultaba imposible tramitar los comprobantes de residencia.

Los candidatos del PRI, en cambio, no enfrentaban estas dificultades para completar los requisitos. Ante la presión de los partidos de oposición y de líderes de opinión el IEETAM mantuvo la fecha para el registro pero amplió tres días el plazo para la entrega de documentos probatorios.

Al finalizar la prórroga otorgada por el IEETAM se habían registrado candidatos de 7 partidos para los 421 cargos que se elegirían en el proceso del 12 de noviembre.

²⁴⁵ Art. 132 *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

²⁴⁶ Sesión del CEE celebrada el 30 de agosto de 1995.

Candidatos a puestos de elección popular en 1995

	Presidentes municipales	Diputados MR	Diputados RP	Regidores	Síndicos
Partidos registrados	7	7	7	7	7
Puestos de elección	43	19	13	260	86
Candidatos registrados	301	133	91	1820	602

Fuente: Instituto Estatal Electoral

4.1.4.1 Coaliciones

La coalición es la alianza convenida entre dos o más partidos políticos que tiene por objeto la postulación de candidatos comunes en un proceso electoral.²⁴⁷ Los requisitos para registrar candidaturas por coalición se aumentaron en la nueva legislación electoral, lo que motivó que los partidos que en un primer momento manifestaron su intención de presentar candidaturas coligadas finalmente desistieran. A nivel nacional desde 1988 se observa como las iniciativas oficiales pretendían obstaculizar las candidaturas coligadas, estableciendo tal cantidad de requisitos que resultaba difícil y desventajoso para los partidos políticos competir con candidatos registrados bajo esta modalidad. En Tamaulipas se hizo patente la dificultad de los partidos para optar por candidaturas coligadas durante las elecciones de 1995, que han sido un caso excepcional en la historia del estado en cuanto a que los siete partidos se presentaron de manera independiente.

La experiencia cercana de 1992 donde el candidato a gobernador por la coalición PAN-PRD, Jorge Cárdenas alcanzó la mayor votación en la historia del estado para elegir al titular del ejecutivo, así como el triunfo en la capital del estado de Gustavo Cárdenas, por la misma coalición, influyeron en que el PRI buscara incrementar los requisitos para que los partidos se coligaran. En términos de

²⁴⁷ Art. 71 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

financiamiento y de acceso a la repartición de curules de representación proporcional los partidos que se presentaran en coalición lo harían en desventaja frente a los que compitieran en forma individual. Esto porque la asignación de recursos para realizar campañas proselitistas no se haría con base en el número de partidos que apoyaban una candidatura, sino en el candidato, de esta manera los partidos coligados deberían acatar un tope de gastos de campaña similar al de un solo partido.

Por otra parte las dirigencias partidistas deberían registrar ante el IEETAM un acuerdo mediante el cual establecían que porcentaje de los votos obtenidos por el candidato se contabilizarían para cada instituto político, con base en éste se asignarían las curules por RP y se fijaría el financiamiento público estatal para el siguiente período. También debía estipularse el orden en que conservarían el registro en caso de no alcanzar la suma de los umbrales legales.

4.1.5 Propaganda

En el código electoral tamaulipeco queda definida como propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral producen y difunden los candidatos registrados y sus simpatizantes y que deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de la plataforma electoral registrada.²⁴⁸ La propaganda podría realizarse en medios escritos, electrónicos, actos masivos y pintando bardas, a partir del día 2 de septiembre.

Casi un mes antes de que iniciaran formalmente las campañas en los municipios del estado se empezaron a detectar bardas pintadas con verde, blanco y rojo y con la leyenda “lo mejor está por venir” (colores distintivos y lema de campaña del PRI). El tema llevado al CEE en múltiples ocasiones por consejeros ciudadanos y representantes del PRD mereció una “primera llamada de atención” al PRI por parte

²⁴⁸ Art. 138 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

del consejero presidente, quien los instó a ocupar los espacios difundiendo su plataforma electoral, ya que eso no estaba tipificado como delito.²⁴⁹

El 21 de agosto el CEE aprobó por unanimidad un acuerdo mediante el que se daba un plazo de 48 horas para incluir en las bardas pintadas con fines propagandísticos las plataformas partidistas o borrarlas. El PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Estatal Electoral dos días después, argumentando que “la inclusión de los colores y la leyenda, no hacía alusión a ningún partido político, ni les causaba perjuicio alguno y mucho menos influía en el ánimo ciudadano...”²⁵⁰ El TEETAM recibió el recurso, lo admitió, lo turnó y resolvió finalmente el 5 de septiembre considerando procedente “la petición para declarar el sobreseimiento del recurso de apelación.”²⁵¹ El dos de septiembre iniciaban formalmente las campañas por lo que el acuerdo impugnado ya no era temporalmente válido.

Las decisiones tomadas por los órganos electorales –IEETAM y TEETAM– fueron catalogadas en los medios de comunicación como un ejercicio de discrecionalidad que beneficiaba al PRI. Años después investigadores como Arturo Alvarado²⁵² y Javier Ramírez²⁵³ han documentado las demandas de partidos opositores y ciudadanos acerca del favoritismo que los órganos electorales mostraron a favor del PRI durante el proceso electoral de 1995.

En cuanto a la difusión en medios electrónicos los partidos políticos tendrían derecho a utilizar 4 horas mensuales de tiempo al aire en las estaciones radiofónicas con cobertura estatal. Durante el año electoral el tiempo de dichas transmisiones debería ser utilizado para “difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.”²⁵⁴ No se especificó nada sobre el acceso a la televisión, pese

²⁴⁹ Bajo el argumento de que el Código prohibía expresamente la propaganda donde se incluyeran candidatos, no así aquella donde se difundieran las plataformas electorales. Juan Carlos López, *op. cit.* p. 182.

²⁵⁰ Tercer considerando del escrito recursal presentado ante el TEETAM por Ramiro González Sosa en su carácter de representante del PRI el 23 de agosto de 1995. Archivo del Tribunal Estatal Electoral.

²⁵¹ Resolución del Magistrado del TEETAM Rafael Torres Hinojosa. 5 de Septiembre de 1996. Archivo del TEETAM

²⁵² Arturo Alvarado, *op cit.*

²⁵³ Javier Ramírez, *op cit.*

²⁵⁴ Art. 63 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.*

a que los partidos de oposición plantearon la pertinencia de transmitir por este medio las producciones destinadas a difundir los programas de acción.

4.1.6 Campañas proselitistas

Las campañas iniciaron formalmente el 2 de septiembre, último día para el registro de candidatos y finalizaron el 7 de noviembre de acuerdo a lo establecido en la ley electoral.

Destaca el hecho de que durante las campañas electorales no se suspendieron las giras del gobernador para entregar recursos a los municipios a través del programa estatal de solidaridad, sobre todo cuando algunos candidatos estaban estrechamente vinculados a este programa al haberse desempeñado como delegados municipales de Solidaridad Mano con Mano. En este sentido no se presentaron denuncias ante el IEETAM y sólo algunos articulistas señalaron la pertinencia de que el gobernador disminuyera sus giras de trabajo.

En un comparativo entre los actos proselitistas que realizaron los distintos partidos se observa una amplia brecha entre el PRI y los otros institutos. El primero realizó actos masivos, bailes populares y distribuyó gran cantidad de propaganda durante los eventos y en los domicilios particulares. Los actos del PAN tuvieron lugar, en su mayoría, en zonas urbanas y distribuyeron menos propaganda pero de un costo mayor. Además el PAN realizó cenas para recaudar fondos y reuniones privadas en las que se hacía proselitismo entre los invitados. Por su parte los otros partidos organizaron eventos proselitistas pequeños donde quedaba de manifiesto su limitada capacidad de convocatoria.

El caso de Altamira difiere de los demás en tanto la candidata del PFCRN, esposa del ex presidente municipal priísta, contaba con una estructura con buena organización, cimentada en los grupos que apoyaban a su esposo y a los constituidos durante su gestión al frente del DIF municipal. La escisión priísta se reflejó en que el

municipio que contaba con una lista nominal de 51,787 tuviera una de las campañas más intensas en lo que a actos proselitistas se refiere, cuyo costo se calculó por encima del financiamiento público que recibió su partido para el total del proceso electoral.

4.1.7 La jornada electoral del 12 de noviembre de 1995

El segundo domingo de noviembre, como marcaba la Constitución local, se llevó a cabo la jornada electoral mediante la que se elegirían 43 alcaldes, 32 diputados, 86 síndicos y 260 regidores. A las 8:00 de la mañana abrieron las 2 mil 951 casillas instaladas por los funcionarios insaculados que tenían a su cargo la organización del proceso electoral, además de éstos se permitió a cada partido contar con un representante propietario y un suplente en cada casilla.

A lo largo de las 10 horas durante las que se desarrolló la votación no se presentaron incidentes graves de violencia, las quejas y denuncias que se recibieron en el IEETAM por parte de los ciudadanos fueron en el sentido de que algunas casillas retrasaron su apertura por la ausencia de funcionarios.

Una vez clausuradas las casillas se procedió al escrutinio y conteo de votos en el cual se inutilizaron las boletas sobrantes y se contabilizaron los votos válidos, primero los de ayuntamientos y posteriormente los de diputados. Finalmente los secretarios elaboraron las actas donde quedó asentado el número de votos correspondiente a cada partido, las boletas inutilizadas y el número de votos nulos. Las actas fueron firmadas por los funcionarios de casilla y los representantes de partido.

Las actas se anexaron a los distintos sobres que contenían los votos válidos, los anulados y las boletas inutilizadas, las listas nominales, además de los escritos ordinarios y de protesta que se presentaron en algunos casos. Todo esto conformaba el paquete electoral que una vez cerrado era envuelto para que firmaran nuevamente los funcionarios electorales y representantes de partidos sobre la superficie como

garantía de inviolabilidad. Los paquetes electorales fueron remitidos a los presidentes de los consejos municipales, en el caso de la elección de ayuntamientos y a los presidentes de los consejos distritales los relativos a la elección de diputados.

Al finalizar la jornada electoral y durante la sesión plenaria del CEE celebrada durante el 12 de noviembre los representantes de PAN y PRI manifestaron que la credibilidad de los resultados del proceso se debía fundamentalmente a la acertada actuación de los órganos electorales.²⁵⁵

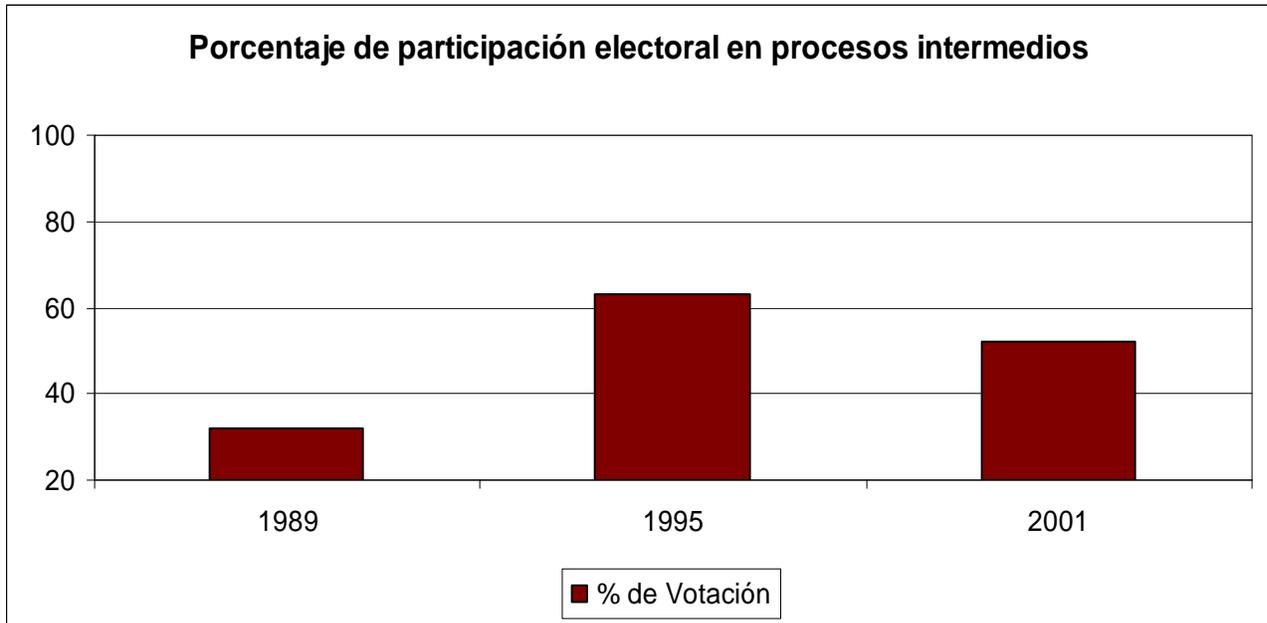
Se presentaron ante el Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas (TEETAM) impugnaciones en 23 municipios y en el X distrito, aunque la mayoría de ellas fueron consideradas por el TEETAM como improcedentes, lo que en los hechos implicó que no se modificara ningún resultado.

4.2 Resultados electorales

La participación electoral se incrementó significativamente con respecto a los procesos inmediatos anteriores. En la elección de 1995 votó más del 60% del padrón. Con respecto al proceso electoral intermedio de 1989, donde se elegían ayuntamientos y congreso local, la participación se incrementó drásticamente de 367,635 electores a 857,288. En 1995 votó el 63.10% de los tamaulipecos inscritos en el padrón a diferencia del 31.96% de la elección anterior.

Estos datos muestran que la reforma electoral incrementó la participación ciudadana en las elecciones, en parte, fortaleciendo la credibilidad de las autoridades electorales. Pese a las denuncias expresadas en medios escritos la percepción de los ciudadanos tamaulipecos era que el IEETAM actuaría con plena independencia del gobierno estatal y garantizaría resultados confiables.

²⁵⁵ Juan Carlos López, *Expediente de... op cit.* p. 311.

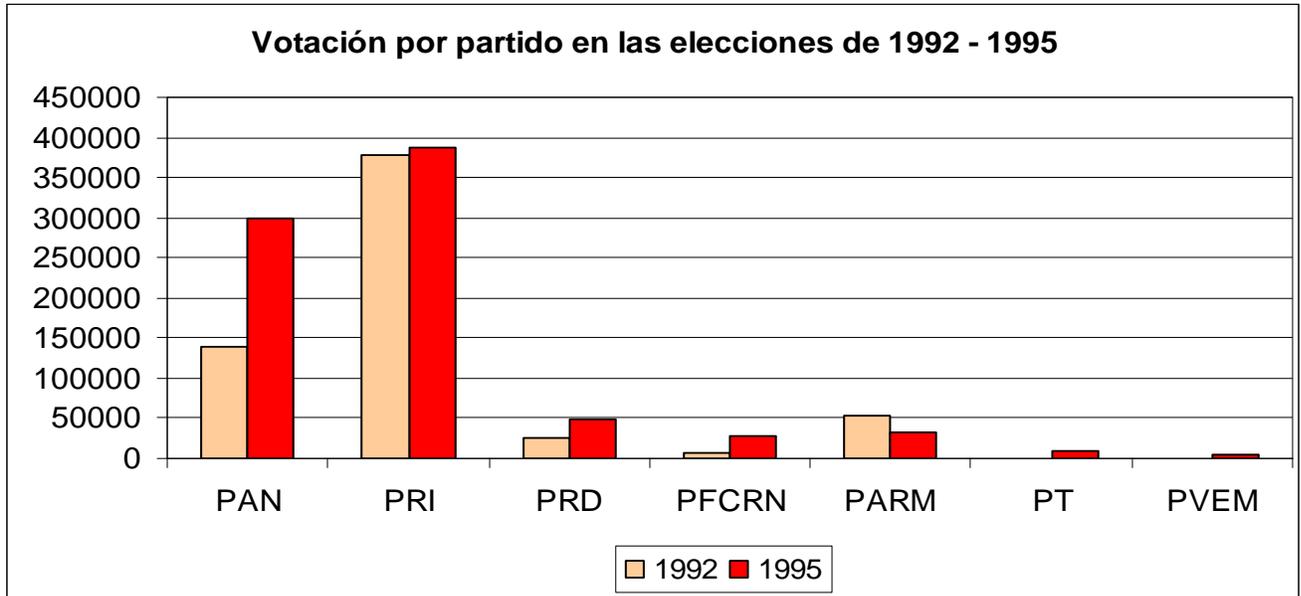


Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de Tamaulipas e Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

Es importante señalar que en Tamaulipas se puede observar el mismo patrón documentado a nivel nacional, en cuanto al comportamiento distinto durante elecciones concurrentes y no concurrentes. Por una parte la participación electoral es mayor cuando se elige al titular del Poder Ejecutivo,²⁵⁶ y por otra que en el caso de las elecciones no concurrentes, analizadas en América Latina, existen mayores posibilidades de que fuerzas locales y regionales incrementen sus bases de poder.²⁵⁷

²⁵⁶ Alain de Remes, *Municipal electoral... op cit.* p. 5

²⁵⁷ *Idem*; José Molina y Janeth Hernández, "Sistemas electorales subnacionales en América Latina" en: Heidelberg: Arbeitspapier N° especial *Sufragio y organización electoral en América Latina*. 1995. pp. 411-438.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

4.2.1 Competitividad electoral

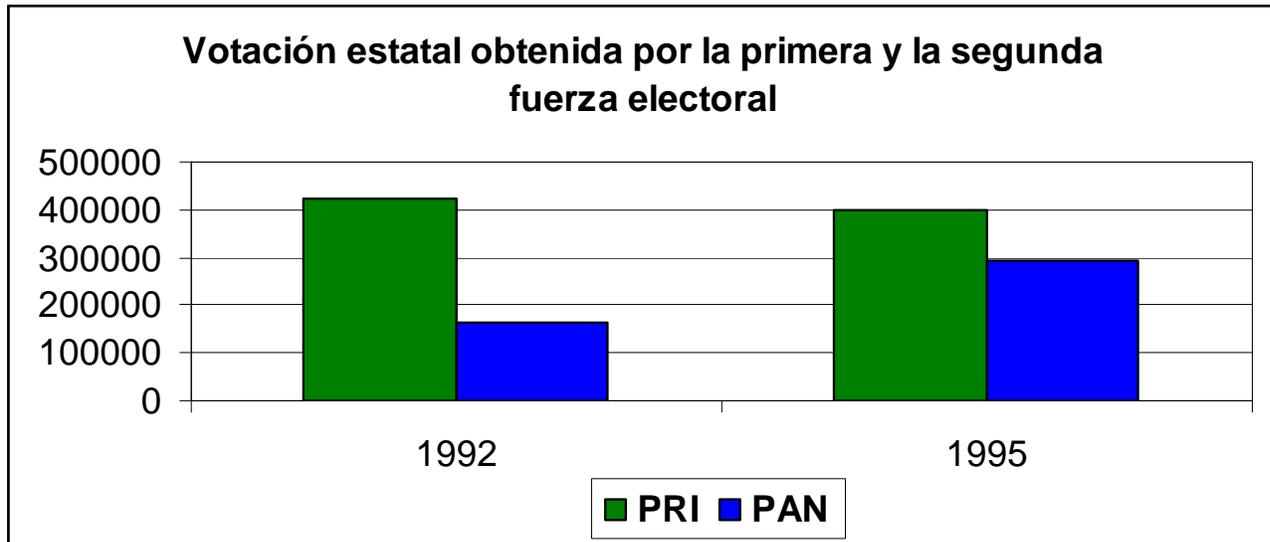
En un sistema de partido hegemónico-pragmático²⁵⁸ la competitividad tiene que ver con el desempeño electoral de ese partido y de los opositores; y depende de múltiples factores. El impulso electoral del partido mayoritario se halla vinculado a su capacidad organizativa y a su peculiar relación con la estructura gubernamental. En tanto en el desempeño de los opositores intervienen, además, otros elementos: las relaciones que establecen con el partido hegemónico, su capacidad de penetración en los diversos sectores de la sociedad, su aptitud competitiva y su efectividad para convertir votos en puestos de representación popular.²⁵⁹

Utilizando como referente los votos obtenidos por cada uno de los institutos políticos se observa que en las elecciones de 1995 se registró un considerable aumento en la presencia de partidos de oposición en gobiernos locales y en el congreso. En el agregado estatal se observa que la diferencia entre los votos obtenidos

²⁵⁸ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas.... op cit.*

²⁵⁹ Leonardo Valdés, *El sistema de partidos en México: Las dimensiones de la competitividad electoral.* México, UAM – Xochimilco, 1995. p. 31

por el PRI y la segunda fuerza electoral: el PAN, se redujo considerablemente con respecto a la anterior elección.



Tomando en cuenta la suma de los votos opositores, la elección de 1995 significó que por primera ocasión en la historia del estado el PRI perdiera la mayoría absoluta en términos electorales, esto es que la suma de los sufragios a favor de otros partidos rebasara los votos obtenidos por el Partido Revolucionario que sólo alcanzó el 46.5% de la votación estatal.

4.2.2 Elecciones municipales

La tendencia en gran parte de los estudios sobre sistemas electorales es analizar como principal, e incluso único indicativo la conformación de los legislativos. Lo que en países con un régimen político parlamentario cobra relevancia, en un país como México no es suficiente y por tanto no todo puede ser interpretado como tendencia nacional. Las elecciones municipales no son enteramente elecciones de segundo orden, aunque despierten un menor interés en términos de movilización que las

elecciones legislativas, por ejemplo.²⁶⁰ Por esto es fundamental observar como mediante un sistema electoral estatal se puede perfilar la existencia de un alcalde fuerte, que asume el cargo con un ayuntamiento conformado, hasta en 80% por síndicos y regidores de su propio partido.

4.2.2.1 Conformación de los Ayuntamientos

De las 43 alcaldías en disputa el PRI obtuvo el triunfo en 33, el PAN²⁶¹ en 6, el PRD²⁶² en 3, y el PFCRN²⁶³ en 1. Es de resaltar que los triunfos de la oposición se dieron en municipios urbanos y con mayor densidad de población, con excepción de Nuevo Morelos, por lo que si bien el PRI conservó la mayoría de las alcaldías, en términos de población el 45% de los tamaulipecos iniciaron 1996 gobernados por un partido distinto al del ejecutivo estatal.

En México, 1995 fue un año clave para el fenómeno que Alain de Remes ha denominado yuxtaposición municipal, cuando en 361 municipios nacionales²⁶⁴ obtuvieron victorias partidos distintos al del ejecutivo. Como antecedente, en 1994 sólo en 127 municipios había triunfado algún partido opositor al que controlaba el gobierno estatal. Sin embargo, durante los siguientes procesos electorales no continuó el incremento de municipios con gobierno yuxtapuesto a nivel nacional, por el contrario, durante los años posteriores se redujo a 332 casos en 1997 y 281 municipios en 1998.²⁶⁵

En Tamaulipas 1995 también fue clave en cuanto al incremento de gobiernos municipales yuxtapuestos, con 10 casos y con un patrón similar, también se redujo

²⁶⁰ Irene Delgado, "Las elecciones locales de 2003: entre lo local y lo nacional" en: Pablo Oñate y Joaquim Molins (eds.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. España. CIS. 2006 p. 197.

²⁶¹ Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Matamoros, Miguel Alemán, Tampico y Valle Hermoso.

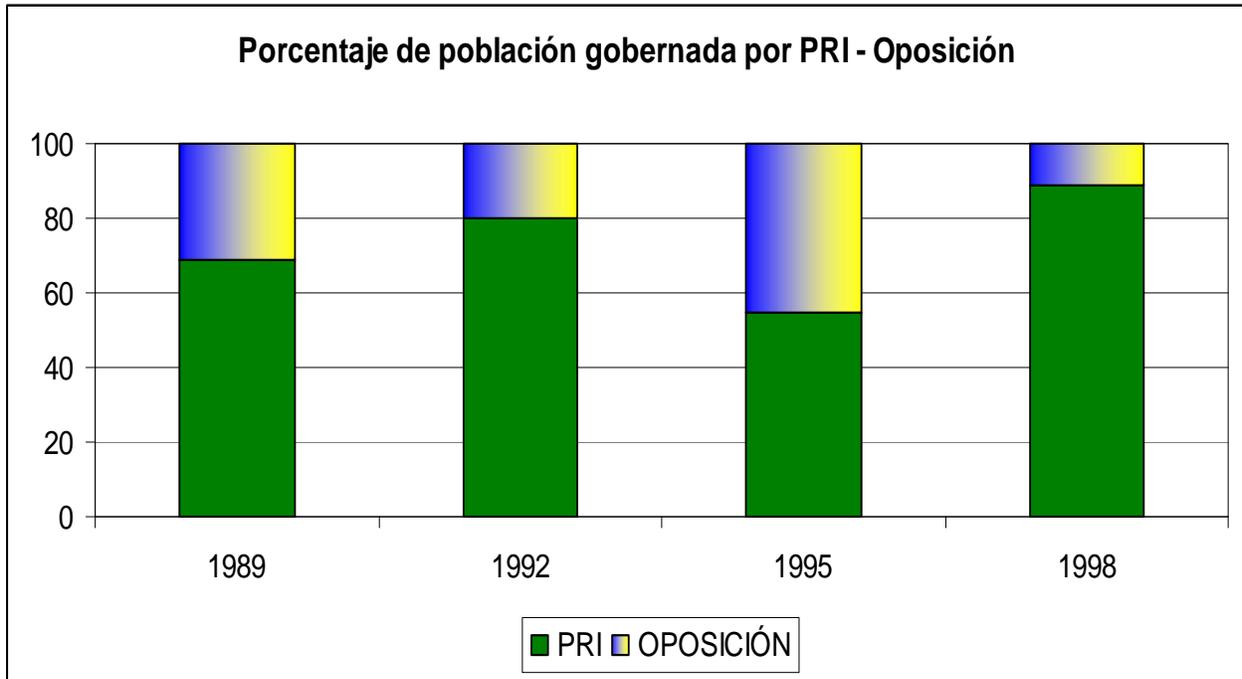
²⁶² Madero, Nuevo Morelos y Río Bravo.

²⁶³ Altamira.

²⁶⁴ De un total de 2435 municipios nacionales.

²⁶⁵ Alain de Remes, *Yuxtaposition in Mexican Municipal Electoral... op. cit.* p. 3

considerablemente el número en el siguiente proceso electoral. En 1998 el PRI obtuvo la gubernatura y las presidencias municipales de 40 de los 43 municipios.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

Porcentaje de población estatal gobernada por partido 1989 – 2001

	PRI	PAN	PRD	PARM	PFCRN	PT
1989	68.8	5.16	0	26.04	0	0
1992	79.5	13.41	7.12	0	0	0
1995	55.0	29.77	10.69	0	4.5	0
1998	89.3	0	10.67	0	0	0
2001	71.0	18.60	6.62	0	0	3.78

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas

El incremento de votos para el PAN fue notorio, además por primera ocasión en la historia del estado obtuvo apoyo significativo a sus candidatos en municipios rurales. El PRD mostró que su presencia electoral se circunscribía a las zonas urbanas del

centro y sur del estado, fundamentalmente en la zona petrolera. En el caso de Río Bravo²⁶⁶ y Nuevo Morelos²⁶⁷ el triunfo perredista se debió más al candidato que al trabajo partidista.²⁶⁸

Por otra parte el apoyo a los partidos pequeños disminuyó significativamente. El PARM no figuró en la escena electoral, conservando su registro estatal gracias al voto obtenido en su tradicional bastión, Nuevo Laredo. El PFCRN alcanzó el 3.25% de la votación, concentrada fundamentalmente en el municipio de Altamira, donde ganó la alcaldía gracias a que abanderó al grupo del antiguo presidente municipal priísta y su esposa, enfrentado políticamente con el gobernador. El PT y el PVEM fueron incapaces de obtener al menos el 1.5% de la votación que les permitiera mantener su registro estatal.

4.2.2.2 Regidurías de representación proporcional

Como sucede con otras leyes electorales estatales el Código Electoral tamaulipeco fue elaborado según la concepción centralista sobre la que se articula la política nacional, limitando los mecanismos que permitieran reflejar la dinámica política municipal. En general, como escribió Tonatiuh Guillén “las leyes estatales continúan reproduciendo una esencia centralizada.”²⁶⁹

En este sentido los municipios tamaulipecos resultaron los grandes exiliados de la reforma electoral. La nueva legislación electoral garantizaba que el partido que obtuviera la presidencia municipal contara al menos con el 60% de los integrantes del ayuntamiento. Por lo que la figura de los regidores de representación proporcional cumple más con una función legitimadora que con un ejercicio de representación de las distintas corrientes políticas municipales en el órgano de gobierno local. Sobre todo

²⁶⁶ El candidato perredista era cercano al presidente municipal del mismo partido, Juan Antonio Guajardo.

²⁶⁷ Antonio Torres, líder campesino priísta es electo candidato del PRD y obtiene el triunfo sobre el candidato del PRI.

²⁶⁸ Arturo Alvarado, *op cit.* p. 142.

²⁶⁹ Tonatiuh Guillén, *op cit.* p. 142.

cuando se establece que, salvo contadas excepciones, basta con que el alcalde cuente con la aprobación por mayoría simple de los miembros del ayuntamiento para ejecutar sus proyectos de gobierno.

En cumplimiento al marco legal el CEE sesionó el 26 de noviembre para asignar las regidurías de representación proporcional en los 20 municipios donde la elección no estaba impugnada. Los requisitos en este caso eran muy distintos a los empleados para asignar las diputaciones por el mismo principio. El umbral legal para acceder al reparto quedó fijado en el 10% de la votación obtenida por el partido que hubiera obtenido la mayoría,²⁷⁰ utilizando el mismo porcentaje como cociente electoral.

Es importante señalar que a diferencia de la representación proporcional en el legislativo, el mecanismo utilizado para la asignación de las regidurías por el mismo principio provoca que en la mayoría de los casos se asigne a los partidos minoritarios menos regidurías de las que le corresponderían según la votación obtenida; más aun existen municipios donde se reduce el tamaño del ayuntamiento al no existir partidos que cubran los requisitos para participar del reparto de regidurías de RP, quedando en muchos casos conformados exclusivamente por los partidos mayoritarios, e incluso sólo uno.

4.2.3 Elecciones legislativas

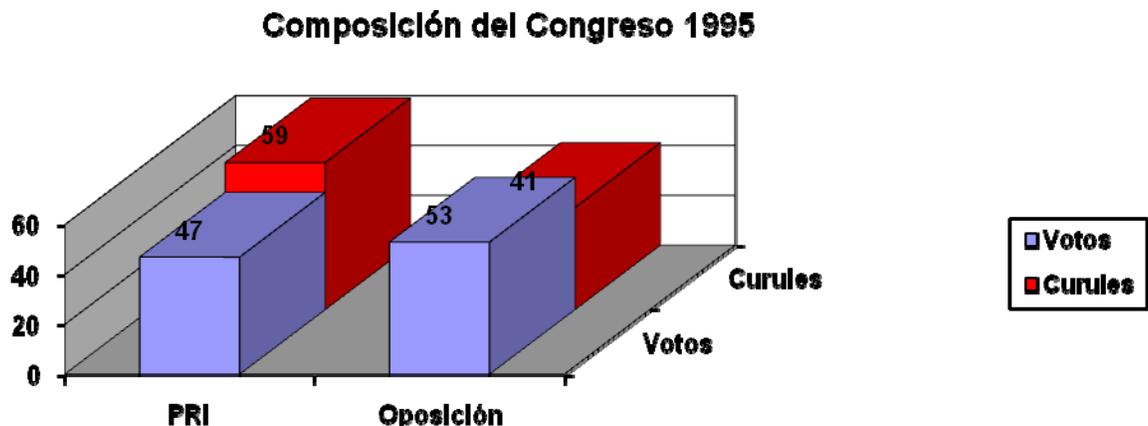
El PAN alcanzó una participación en el congreso local sin precedentes en el estado. Obtuvo 4 diputaciones por mayoría relativa en distritos con cabecera en ciudades densamente pobladas (2 de Tampico y 2 de Matamoros). Además en otras ciudades grandes como Miguel Alemán y Valle Hermoso quedó abajo del PRI por 7 y 407 votos respectivamente.

²⁷⁰ Artículo 32 del *Código Electoral para el Estado de Tamaulipas*.

El incremento de votos para los partidos opositores había determinado la derrota del PRI en 10 municipios y en 5 de los 19 distritos. Sin embargo las 14 diputaciones obtenidas por el PRI lo colocaban en el supuesto establecido en el artículo 22 del código electoral: “al partido que obtuviere dos terceras partes o más de las constancias de mayoría en los 19 distritos uninominales se le asignarían diputaciones de representación proporcional hasta alcanzar 20 curules”. La llamada cláusula de gobernabilidad representó para el partido revolucionario un incremento en el tamaño de su bancada del 42%.

4.2.3.1 Composición del congreso

Una vez asignadas las 13 curules de representación proporcional el congreso del estado quedó conformado por 20 diputados del PRI, 7 del PAN, 3 del PRD, 1 del PARM y 1 del PFCRN.



Fuente: Elaboración propia con datos del H Congreso de Tamaulipas. LVI Legislatura

La conformación del congreso local electo en 1995 muestra que la sobrerepresentación priísta no sólo se mantuvo con respecto a la anterior legislatura, sino que se incrementó en un 2%. Aunque por primera ocasión en Tamaulipas el PRI y el gobernador no contaban con mayoría calificada que les permitiera reformar la

Constitución, o aprobar presupuestos de egresos e ingresos sin la participación de al menos un diputado de oposición. El líder perredista Pedro Etienne,²⁷¹ opina que los partidos de oposición habían subestimado su fuerza electoral, ya que de prever que la oposición alcanzaría el 53% de la votación estatal hubieran presionado para eliminar o disminuir la cláusula de gobernabilidad.

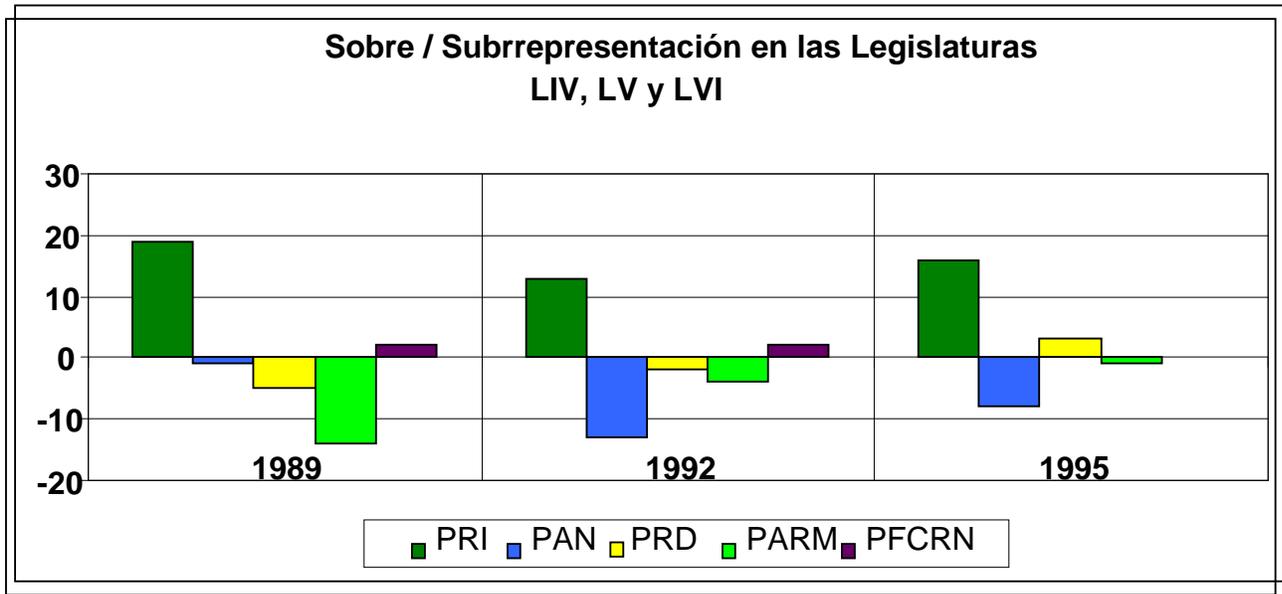
Representación en el congreso y votación obtenida por partido

	Elección 1989		Elección 1992		Elección 1995	
	Curules	Votos	Curules	Votos	Curules	Votos
PRI	81%	62%	77%	64%	62.5%	47%
PAN	4%	5%	8%	21%	22%	34.5%
PRD	4%	9%	4%	6%	9.5%	7%
PARM	8%	22%	4%	8%	3%	4%
PFCRN	4%	2%	4%	2%	3%	2.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del H Congreso del Estado de Tamaulipas e Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

Esta desproporción entre votos y curules ilustra cómo las preferencias de algunos ciudadanos están sobrerrepresentadas, mientras que consecuentemente las de otros están subrepresentadas en el congreso local. Este fenómeno era posible en 1995 en primer término por la existencia de la cláusula de gobernabilidad que le permitió al PRI acceder a 6 diputaciones por RP, también influyó la delimitación de los distritos electorales y en menor grado la elección de la fórmula electoral para la asignación de curules por representación proporcional.

²⁷¹ Entrevista realizada por la autora, *op. cit.*



Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

4.2.3.2 Sobrerrepresentación distrital (*malapportionment*)²⁷² y desproporcionalidad en el congreso

En su trabajo sobre sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital Reynoso hace énfasis en la necesidad de establecer la diferencia entre desproporcionalidad en el congreso y sobrerrepresentación distrital, lo que se aplica al caso latinoamericano. Citando el trabajo de Douglas Rae²⁷³ sostiene que la desproporcionalidad es una función de dos variables del sistema electoral: la magnitud del distrito y la fórmula electoral.²⁷⁴

²⁷² Ante la falta de una traducción literal del término *malapportionment* utilizado cuando el porcentaje de escaños de un distrito no coincide con el porcentaje de población del mismo dando lugar a que algunos distritos estén sobrerrepresentados a costa de la subrepresentación de otros se han utilizado conceptos en castellano como: desviación electoral (Ismael Crespo y Fátima García, “El sistema electoral” en: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds) *Política y Gobierno en España*. Valencia. Tirant lo Blanch. 1997); aporcionamiento (Joseph Colomer, *Instituciones Políticas*. España. Ariel. 2001 y Diego Reynoso, *Votos ponderados... op cit.*); prorrateo desigual o desviado (Vallès y Bosch, *Sistemas electorales... op cit.*); y sobrerrepresentación distrital (Diego Reynoso, *Votos ponderados... op cit.*).

²⁷³ Douglas Rae, *Political Consequences of electoral laws*. New Haven, Yale University Press. 1967.

²⁷⁴ Diego Reynoso, *Votos ponderados... op cit* p. 150.

La sobrerrepresentación distrital se produce cuando uno de los distritos no contiene el mismo número de electores que los restantes en tanto la desproporcionalidad se genera al transformar los votos en curules.²⁷⁵ Por lo que la sobrerrepresentación distrital se produce con anterioridad a los procesos electorales y la desproporcionalidad durante la asignación, en este caso, de diputaciones por representación proporcional.

Si se analiza el trazado de los XIX distritos uninominales en Tamaulipas es fácil observar que no se cumple con el principio de igualdad de sufragio y que el fenómeno de sobrerrepresentación distrital es claro. Por otra parte la asignación de curules por representación proporcional se realizaría utilizando como primer criterio la cláusula de gobernabilidad, en segundo lugar la representatividad mínima y finalmente por cociente electoral y resto mayor.

4.2.3.2.1 Sobrerrepresentación distrital

Gallagher ha escrito que la desproporcionalidad en la representación no puede adjudicarse sólo a las fórmulas electorales y que la sobrerrepresentación distrital también puede incidir en la distorsión entre votos y curules que obtiene un partido.²⁷⁶

En este sentido, a la existencia de la cláusula de gobernabilidad y de la fórmula electoral que favorece a los partidos pequeños y castiga a la segunda fuerza electoral se suma que la conformación de los distritos electorales locales en Tamaulipas ha favorecido históricamente al PRI. La sobrerrepresentación priísta en el congreso local también ha sido posible por el mayor peso que se ha dado a los distritos rurales identificados tradicionalmente con el PRI. En 1995, por ejemplo, Matamoros concentraba el 14.19% de padrón electoral y elegía dos diputados,²⁷⁷ los mismos que

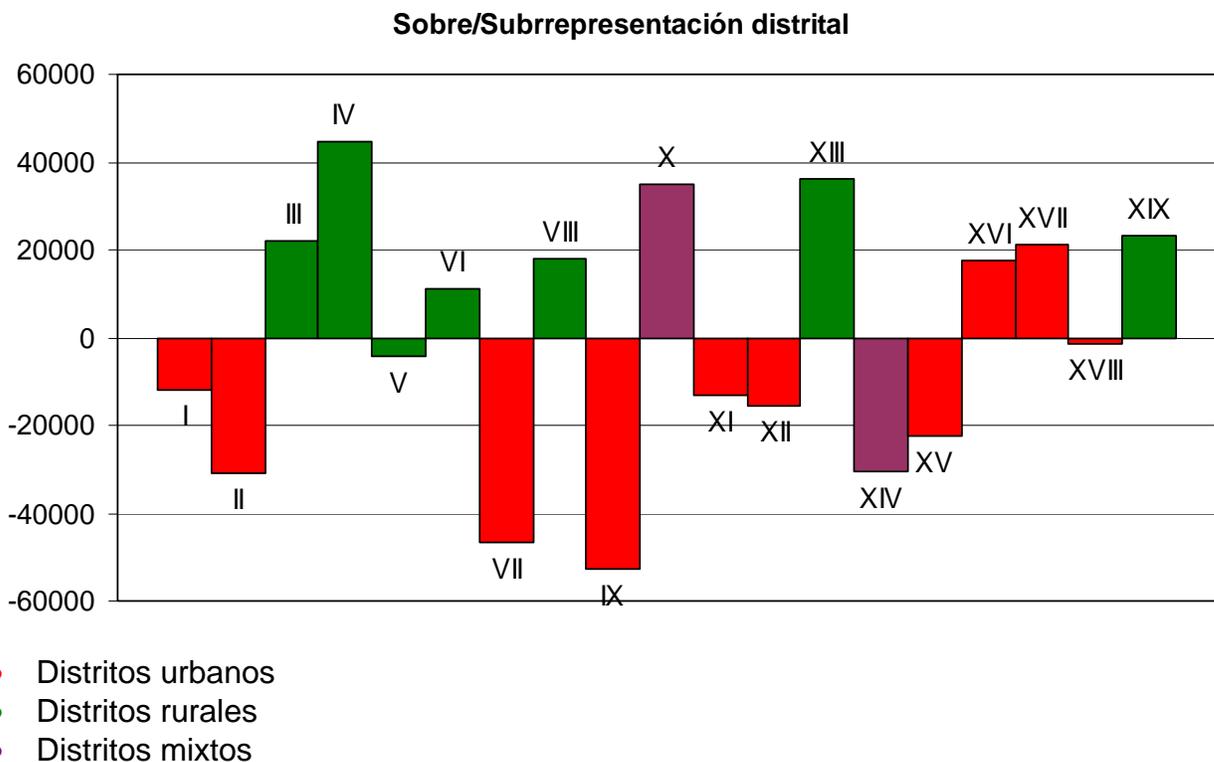
²⁷⁵ *Ibid.* pp. 82, 150.

²⁷⁶ Michael Gallagher, *op cit* p. 45

²⁷⁷ Distritos VII y XVIII

El Mante²⁷⁸ con el 4.85% del padrón, en contraparte Ciudad Madero²⁷⁹ con el 7.52% del padrón sólo contaba con un diputado.

Al respecto es importante señalar que el municipio de Matamoros ha sido gobernado por partidos opositores, primero el PARM y después el PAN, siendo uno de los principales proveedores de votos contrarios al PRI, mientras que Ciudad Madero es uno municipio con tendencia al voto perredista, a diferencia de El Mante cuya población, fundamentalmente rural, había votado hasta 1995 mayoritariamente al PRI.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas e Instituto Nacional de Geografía e Historia

Como puede observarse en este gráfico existe una clara tendencia a sobrerrepresentar a los distritos mayoritariamente rurales, de los cuales sólo el V

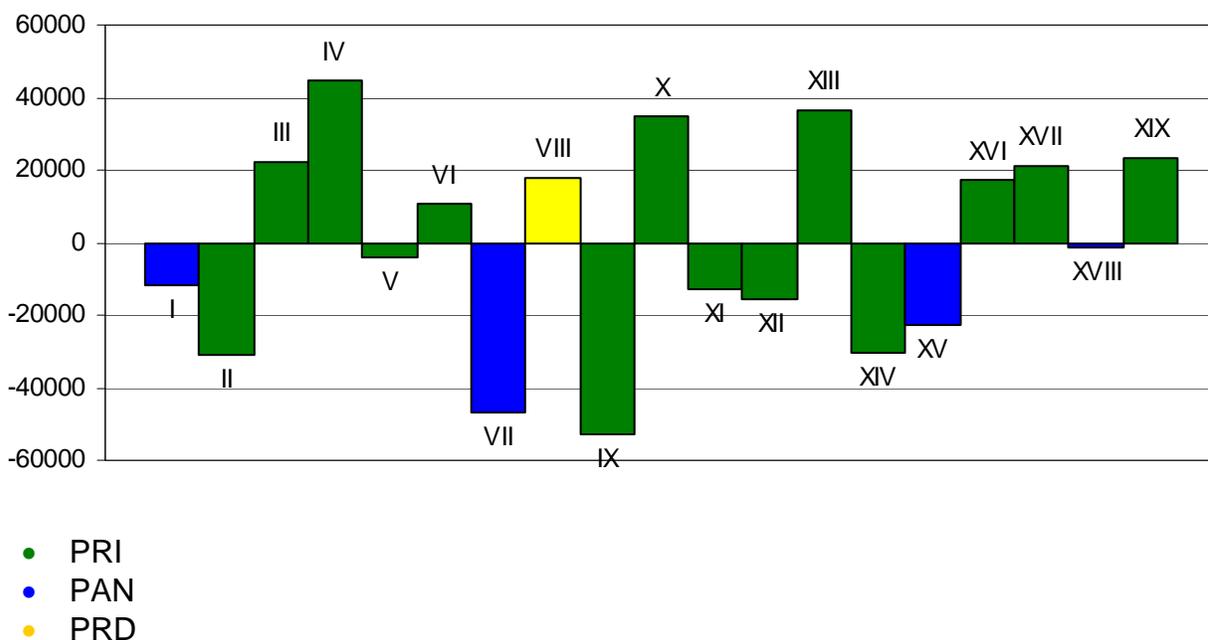
²⁷⁸ Distritos III y XIX

²⁷⁹ Distrito II

Distrito, con cabecera en Ciudad Victoria se encuentra subrepresentado. En tanto en los distritos urbanos existe una clara tendencia a la subrepresentación.

Por otra parte, los distritos en cuyas cabeceras se han experimentado gobiernos yuxtapuestos y donde existe una mayor concentración de votos opositores también se encuentran subrepresentados. Por ejemplo, los cuatro distritos en los que triunfó el PAN en la elección de 1995 contaban con padrones electorales más elevados que la media estatal.

Triunfos de partidos por distritos



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

4.2.3.2 Desproporcionalidad en el congreso

Aunque en las demandas que dieron origen al proceso de reforma electoral el tema de la sobrerrepresentación priísta en el congreso era central en la nueva legislación electoral se mantuvo la situación privilegiada para el partido que obtuviera el mayor número de votos. La existencia de una cláusula de gobernabilidad que permitió sobrerrepresentar al PRI en el congreso, con un 15% por encima de su votación

estatal, comprueba que ni el nuevo marco legal, ni el aumento del porcentaje destinado a los representantes proporcionales logró disminuir la situación ventajosa del partido mayoritario sobre los partidos opositores en el estado. Este caso no es exclusivo de Tamaulipas, por el contrario existe una clara tendencia a que el primer criterio para la conformación de los congresos conlleve dar prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad.²⁸⁰

Después de la asignación de diputaciones plurinominales y tomando en cuenta la cantidad de votos emitidos en el estado a favor de cada uno de los partidos con representación en el congreso durante las Legislaturas electas en 1989 y 1995, ¿cuántos votos necesito cada instituto político para hacerse de una curul?

**Costo de curul por partido LIV Legislatura
1990 – 1992**

	PAN	PRI	PRD	PARM	PFCRN
Votación	18,803	227,147	33,135	79,790	6,834
Diputados	1	20	1	3	1
Costo de curul	18,803	11,357	33,135	26,597	6,834

Fuente: Elaboración propia con datos de Alain de Remes

En las elecciones de 1989 se puede observar que el menor costo por curul fue para el PFCRN, seguido del PRI, mientras en el otro extremo el PRD requirió de más de 30 mil votos para tener un representante en el congreso local.

En 1995 PRD y PRI tuvieron acceso a las diputaciones más económicas en relación con el número de votos invertidos, a diferencia del PAN que incrementó sustancialmente la votación estatal a su favor pero duplicó el costo por curul.

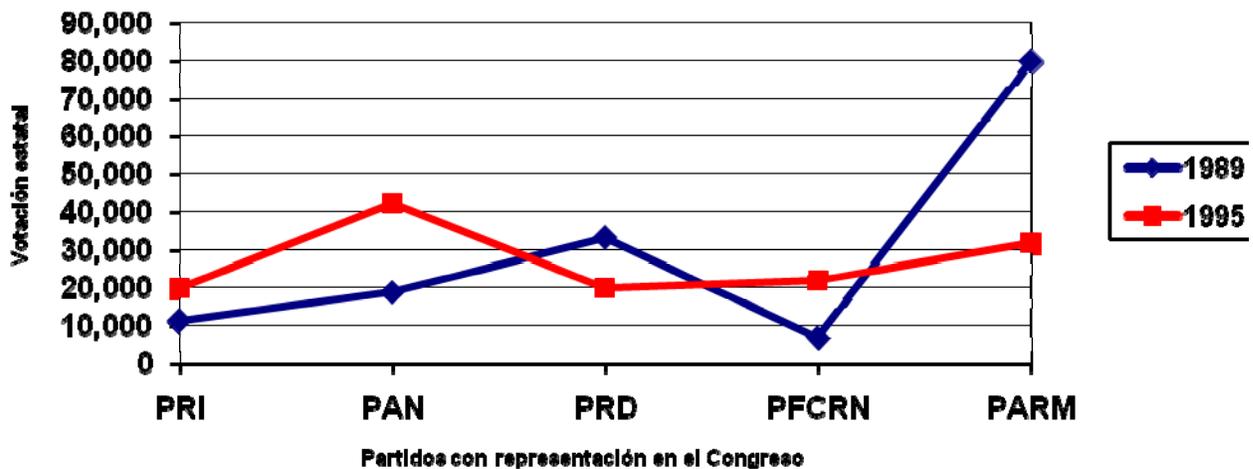
²⁸⁰ Pedro Aguirre, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*. México, Nuevo Horizonte editoriales, 1997. p. 12

**Costo de curul por partido LVI Legislatura
1996 – 1998**

	PAN	PRI	PRD	PFCRN	PARM
Votación	295,293	400,744	59,737	22,008	31,746
Diputados	7	20	3	1	1
Costo de curul	42,185	20,037	19,912	22,008	31,746

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas

Costo de curul comparativo 1989 – 1995



Fuente: Elaboración propia

4.3 Impacto en el sistema estatal de partidos

Las legislaciones estatales prevén el registro de partidos políticos organizados estatalmente, en el caso de Tamaulipas deben comprobar afiliados en al menos 22 de los 43 municipios, o 10 de los 19 distritos locales, estos requisitos hacen casi imposible para una organización con arraigo municipal o zonal alcanzar su registro como partido estatal. Estas dificultades no son exclusivas de Tamaulipas, los partidos estatales existen en muy pocas entidades, siendo en realidad excepcionales, además su

capacidad de convocatoria y sus recursos económicos resultan marginales en comparación con los de las organizaciones nacionales. En estas condiciones, quienes en realidad dominan las elecciones estatales en el país son los partidos políticos nacionales.²⁸¹

Existe otro factor de peso que es importante considerar al hablar de los sistemas estatales de partidos. En México es una práctica común que organizaciones sociales y políticas locales acudan a la opción de *pedir prestado* el registro de algún partido político nacional, en lo que Tonatiuh Guillén comparó con la adquisición de una franquicia comercial.²⁸² Esto explica en mucho la presencia de la oposición parmista en la década de 1980, la permanencia de partidos pequeños que abanderan las candidaturas de los precandidatos derrotados en los procesos de elección interna de las tres grandes instituciones políticas nacionales, así como la significativa cantidad de candidatos que en diferentes procesos han sido postulados al mismo cargo por distintos partidos. En el congreso local, por ejemplo, se ha experimentado un constante fenómeno de transfugismo en el que representantes elegidos a través de un partido lo abandonan durante la legislatura pasándose a otra formación política o actuando como independientes.²⁸³

En este sentido, el monopolio de la representación política que detentan los partidos ha sido un estímulo para configurar un perfil cada vez más cerrado de las élites de poder estatales, con el riesgo de que la política estatal entre partidos se convierta en realidad en política entre grupos, utilizando a los partidos.²⁸⁴

Por otra parte y haciendo referencia al perfil partidista en el estado, en un balance comparado entre 1992 y 1995 se observa que la reforma electoral y las elecciones de noviembre significaron para los partidos en Tamaulipas dos cambios importantes: por un lado en cuanto a las posiciones electorales, el PRI perdió

²⁸¹ Tonatiuh Guillén, *op cit.* pp. 141, 142.

²⁸² *Ibid.* p. 143.

²⁸³ Elena García, "Representación" en: Zapata-Barrero (ed.) *Conceptos políticos en el contexto español*. España, Editorial Síntesis, 2007. p. 266

²⁸⁴ Tonatiuh Guillén, *op cit.* pp. 144, 145.

importantes bastiones que había mantenido en la entidad durante seis décadas, situación que aplica tanto para las elecciones municipales como para el congreso local; en segundo lugar, se reconfiguró el espectro partidista ya que algunas opciones opositoras como el PARM y el PFCRN prácticamente desaparecieron.

El deterioro del PARM como partido opositor, sumado al auge del PAN y al surgimiento del PRD en el estado, ha significado una reorganización del mapa electoral. Es de señalar que las regiones donde se observa la consolidación de partidos de oposición: la zona fronteriza y el sur del estado, fueron sedes de los grupos corporativistas de mayor fuerza y arraigo en Tamaulipas. En este sentido el enfrentamiento del gobernador Manuel Cavazos con los líderes obreros de la frontera, así como la pérdida del apoyo que históricamente había tenido el PRI en la zona petrolera trajeron consigo la consolidación de nuevas elites políticas que no se identifican con un partido exclusivamente y que han participado en los distintos procesos electorales bajo diversas siglas.

El número efectivo de partidos electorales se incrementó significativamente entre las elecciones de 1992 y las de 1995, dichos efectos fueron a corto plazo porque para 1998 se experimentó un nuevo descenso que colocó al estado con un índice de partidos apenas superior al de 1989 y 1992. En cuanto al número efectivo de partidos legislativos no se experimentaron grandes cambios a corto plazo, en tanto que a mediano en el estado se conformó un congreso donde, pese al bajo umbral legal, sólo tres partidos alcanzaron el mínimo para acceder a curules. En las últimas dos legislaturas de los siete partidos que se registraron para contender en las elecciones sólo cuatro han tenido representación.

Número de partidos en los municipios con mayor padrón electoral

	Altamira	Madero	Mante	Matamoros	N. Laredo	Reynosa	Tampico	Victoria
1989	1.227	2.515	1.988	1.628	1.897	2.236	1.219	1.055
1992	1.441	2.049	1.719	1.192	1.101	1.433	1.594	2.048
1995	2.265	3.446	1.998	2.093	2.124	2.046	1.669	1.988
1998	1.275	2.197	1.491	1.376	1.140	2.048	2.231	2.067

Fuente: Cálculo de Javier Ramírez. con base en índice NP de Molinar Horcasitas e información de *Base de datos electorales a nivel municipal 1980-1999* de Alain de Remes- CIDE para los datos de 1989 y 1992, y del IEETAM para los de 1995 y 1998.

4.4 La sociedad civil y la organización ciudadana no partidista

Las organizaciones ciudadanas que participaron activamente durante la reforma de 1995 fueron perdiendo fuerza en los siguientes años. Algunos de los líderes naturales se incorporaron a la función pública, como Garza Taméz, algunos fueron nombrados consejeros ciudadanos, Rhi Sausi y López Aceves, y otros buscaron cargos de elección popular, como Uribe Mora.

De 1995 a 2000 en Tamaulipas se redujo considerablemente la participación de asociaciones civiles con fines políticos, de la misma manera el abstencionismo fue aumentando en los siguientes procesos electorales hasta alcanzar el 50% registrado durante la elección de 2004.

Es importante subrayar que el caso de la reforma político electoral de 1995-1996, tanto nacional como estatal, siguió en algunos aspectos el patrón de las dos reformas emblemáticas que le antecedieron: la de 1977 bajo el gobierno de López Portillo y la de 1989 con Salinas de Gortari en la presidencia. Durante estos procesos los partidos de oposición, la sociedad civil y los medios de comunicación mantenían altas expectativas sobre el impacto que tendrían las reformas al sistema electoral tanto en el sistema de partidos y en la conformación de los legislativos, como en la limpieza de las elecciones y la transición a la democracia. Estas expectativas influyeron en el incremento en la participación electoral así como en la formación y registro de nuevos

partidos. Los organismos electorales: la reestructurada Comisión Federal Electoral en 1977 y su relevo en 1990 el Instituto Federal Electoral aportaron mayor credibilidad a los resultados electorales y esto se reflejó en la legitimidad de las autoridades electas.

4.4.1 El Municipio de Jiménez, un caso de excepción

Finalmente, por su importancia a nivel nacional, debe hacerse mención del caso del municipio de Jiménez, que aunque tuvo lugar durante la elección de 1998 fue resuelto con base en el Código Electoral de 1995.

En las elecciones de 1998 se presentó en Jiménez, la candidatura municipal de Rosario Elizondo “Charito”, esposa de un ex presidente municipal priísta, y quién encabezaba una planilla no registrada. Elizondo acató las disposiciones del IEETAM de no hacer campaña electoral mediante actos públicos, en contraparte imprimió y distribuyó una pegatina dónde se podía leer la planilla completa. El resultado del proceso electoral sorprendió tanto a los partidos como a los analistas de medios de comunicación. Los ciudadanos pegaron la calcomanía en el espacio para candidatos no registrados y posteriormente cruzaron la planilla encabezada por “Charito”, quien resultó electa con una diferencia de más del 10% de votación efectiva sobre el candidato priísta.

El IEETAM le entregó la constancia de mayoría aunque el PRI impugnó el resultado de las elecciones y la resolución, argumentando con base en el artículo constitucional que establece que son los partidos políticos la única instancia para registrar candidatos en procesos electorales. El dictamen del TEETAM decretó la improcedencia de la impugnación y ratificó la decisión del IEETAM resolviendo a favor de la candidata no registrada. El fundamento legal del resolutivo se encuentra en el derecho que todos los ciudadanos tienen de votar y ser votados,²⁸⁵ en la consagración constitucional de que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el

²⁸⁵ Artículo 35 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

pueblo,²⁸⁶ ambos principios están contenidos en la Constitución mexicana. De estos principios el Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas infirió "...el derecho constitucional de todo ciudadano mexicano para coaligarse con propósitos u objetivos políticos para, a través del grupo formado, acceder a los objetivos propuestos, no estando excluidos dentro de éstos los fines políticos; así como el respeto incondicional en el ejercicio del voto y su inviolabilidad. En observancia a ello, no puede afirmarse que para acceder al ejercicio del poder público sea forzoso, imperativamente, el pertenecer a un partido político; de otra manera haría nugatoria la garantía constitucional de asociación informal, pero ordenada, con fines, planes y programas claros y precisos, de carácter político y el ejercicio del sufragio libre..."²⁸⁷

Por otra parte el resolutivo del TEETAM también aludió "...al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 16 de diciembre de 1966, a la que se adhirió el Estado Mexicano con fecha 23 de marzo de 1981... En el artículo 25 de dicho pacto se establece que 'Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones... y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país'."²⁸⁸

Por lo que el TEETAM realizó una interpretación sistemática y funcional de la ley electoral vigente en 1998, dictaminando que el derecho del voto no se restringe, ni se suspende, ni se considera nulo al no ser emitido a favor de un partido político; ni el derecho a ser votado puede condicionarse al hecho de no haber sido registrado por un partido político.²⁸⁹ Así, Rosario Elizondo asumió el cargo y terminó su período de tres

²⁸⁶ Artículo 39 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

²⁸⁷ Expediente S2A-RIN-076/98 del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas, con fecha del 7 de diciembre de 1998. p. 14.

²⁸⁸ *Ibid.* pp. 14 - 15

²⁸⁹ *Ibid.* p. 16

años al frente del municipio de Jiménez, sentando un importante precedente en la jurisprudencia electoral federal.

4.5 El sistema electoral en Tamaulipas a mediano plazo

La reforma al sistema electoral de 1995 tuvo lugar durante una coyuntura política donde el debilitamiento de la figura presidencial significó la pérdida del contrapeso federal a los cacicazgos locales, que en consecuencia incrementaron sus cuotas de poder. El discurso oficial apuntaba a la necesidad de reestructurar el marco legal que daba soporte al sistema electoral para impulsar la transición a la democracia. Sin embargo la evidencia a mediano plazo permite comprobar que en el caso de Tamaulipas, y no parece ser el único, los vacíos del poder presidencial se fueron llenando con la figura de un ejecutivo estatal consolidado como líder del partido que paulatinamente incrementaba sus facultades metaconstitucionales.

Al ser México un país de régimen presidencial y con una amplia tradición centralista la atención estaba fijada en las reformas de carácter federal y en la promulgación de una nueva ley electoral que pusiera fin a una era de hegemonía priísta. Las 32 entidades, o mejor dicho sus élites políticas locales, experimentaban una nueva correlación de fuerzas donde la decisión del presidente no era la última palabra. En este contexto las élites partidistas locales enfrentaban la necesidad de participar de la reforma para obtener legitimidad y credibilidad, pero por otra parte tenían la facultad de incidir sobre los elementos de los sistemas electorales locales para favorecer sus intereses.

El aumento de los gobiernos estatales unificados hasta alcanzar el 90% de los casos; el fortalecimiento de las facultades metaconstitucionales de los gobernadores;²⁹⁰ y la permanencia de cláusulas de gobernabilidad para la

²⁹⁰ Además de los señalados por Jorge Carpizo, *op cit*; José Crespo, *El fin de la hegemonía... op cit*; Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad...” *op cit*; y Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del...” *op cit*. Que

conformación de los congresos en la tercera parte de las entidades, lo que permite al gobernador contar con mayoría calificada; aunados a la disciplina partidista son elementos que permiten hablar de una reproducción del poder central que caracterizaba al presidencialismo mexicano, ahora a nivel estatal.

Si consideramos como uno de los objetivos primordiales la conformación de organismos autónomos que validen los resultados electorales y establezcan reglas de competencia justas y equitativas para todos los partidos, sin injerencia de las autoridades gubernamentales (por si solas o a través de su representación en el congreso), la reforma electoral no tuvo el éxito esperado. Las irregularidades en el desempeño del CEE del IEETAM y en algunos dictámenes del TEETAM parecen confirmarlo, así como el descenso en la credibilidad que han ido experimentando ambos organismos. Incluso al inicio de 2007 la conformación el CEE tuvo que ser repuesta en tres ocasiones después de que TEPJF determinara ilegal la elección de consejeros, que por otra parte ya no cumplen el requisito de ser apartidistas al haber sido postulados por partidos políticos llegando incluso a tener antecedentes como candidatos a cargos de elección popular.

En cuanto a las reformas al sistema electoral, se planteó en 1995 la necesidad de ordenar sus elementos de manera que se permitiera una representación de las fuerzas políticas en el congreso más acorde con la voluntad ciudadana expresada en las urnas. En este sentido, las elecciones de 1995 fueron un caso singular en tanto se incrementó la competencia y la competitividad, como lo demuestra el aumento en el número efectivo de partidos y de gobiernos yuxtapuestos, así como la potencia electoral opositora que por primera ocasión superó al PRI en el agregado estatal. Sin embargo, después de su estreno en las elecciones de 1995, el sistema electoral en Tamaulipas ha influido cada vez más en la permanencia del PRI como partido dominante, acentuando su sesgo mayoritario. El PRI obtuvo en 1998 el 53.66% de la votación estatal, 50.86% en 2001, 54% en el proceso electoral de 2004 y 52.75% en el 2007.

aluden la facultad exclusiva del Ejecutivo para enviar Proyectos de Ley en materia hacendaria, de ingresos y egresos, y proponer al titular del Poder Judicial.

Conclusiones

Analizando la historia política de México en la etapa posrevolucionaria se puede observar que las grandes reformas electorales han mostrado generalmente un mismo patrón. En primer término, la confianza en las nuevas instituciones y la creencia en que la promulgación de nuevas leyes eliminaría *per se* las viejas prácticas políticas informales que han dado sustento al sistema político mexicano; posteriormente una mayor apertura y participación de partidos políticos, que en apariencia comprueba el avance hacia el sistema democrático que consagra la Constitución política en su artículo 40. Y para cerrar el ciclo, el descrédito de los órganos creados para garantizar la legalidad de las elecciones: el Registro Nacional de Electores y la Comisión Federal Electoral a partir de 1951 (reformada en 1973, 1977 y 1987); el Registro Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 (bajo la tutela del Secretario de Gobernación) y, finalmente el IFE ciudadanizado o mejor dicho partidizado.

El recorrido por la historia político electoral de México ilustra la capacidad del sistema para adaptar, a su conveniencia, las legislaciones electorales y obtener triunfos legalmente avalados mediante elecciones periódicas, que le brindaran a los gobiernos emanados de dichos procesos un aura de legitimidad de origen en términos electorales. En este sentido se puede afirmar, una vez finalizada la investigación y cumplidos los objetivos planteados de acuerdo a la hipótesis de trabajo, que en el caso de Tamaulipas hasta 1989 las reformas electorales se efectuaron siguiendo el patrón nacional y que aunque a partir de 1995 el sistema electoral ha reflejado cada vez más los intereses de la élite política local y menos la voluntad exclusiva de la dirigencia nacional, dicho cambio no ha modificado sustancialmente el sesgo mayoritario, ni eliminado la capacidad de injerencia del ejecutivo en los procesos electorales.

La reforma electoral de 1995 en Tamaulipas estuvo precedida por demandas ciudadanas dirigidas a poner fin a décadas de prácticas ilegales y discrecionalidades que en más de una ocasión distorsionaron los resultados electorales. El uso, e incluso el abuso, que caracterizó el manejo de los procesos electorales por parte de las

autoridades estatales llevó a una crisis de legitimidad que entre otras cosas se tradujo en un elevado índice de abstención, que llegó a cerca del 70% en 1989.

Los actores políticos coincidieron en que el primer paso indispensable era la creación de organismos autónomos encargados de validar los procesos electorales. Sin embargo, quedó establecido que la conformación del IEETAM y del TEETAM se determinaría en el congreso del estado mediante el voto de las dos terceras partes de sus diputados, lo que en la práctica ha permitido que sea la voluntad del partido mayoritario la que prevalezca en la designación del Consejo del IEETAM. Este hecho sumado a la concentración del Poder Ejecutivo y el liderazgo partidista en una sola persona, contando además con la disciplina legislativa que ha caracterizado al congreso estatal, representa un símil de lo que a nivel federal Carpizo denominó facultades metaconstitucionales del presidente y que también se ha definido como hiperpresidencialismo .

La concentración de poder en el ejecutivo local, con la disminución del contrapeso que representaba el presidente, ha presentado efectos negativos en distintos aspectos. Centrándonos en el sistema electoral llama la atención que se mantuviera en buena parte de los códigos electorales la cláusula de gobernabilidad, que la decisión de revisar las delimitaciones distritales corresponda en la mayoría de los casos a los congresos locales, no a los institutos electorales y que exista un margen tan amplio para la interpretación legal, lo que da lugar a leyes ambiguas e interpretaciones discrecionales que terminan resolviéndose en instancias federales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Asimismo, el que se mantenga el patrón de reforma – elección – reforma, caracterizado por las adaptaciones constantes al sistema electoral, ha permitido a los gobiernos estatales alcanzar una mayor legitimidad mediante procesos electorales conducidos por autoridades confiables, aunque puede inferirse que en los procesos de reforma han tenido gran peso el patrimonialismo y los intereses del corporativismo.

En otras palabras, las reformas electorales se han convertido nuevamente en un escenario para el reparto de cuotas entre grupos de poder y no de nuevas y mejores reglas que transformen de raíz la estructura política de México.²⁹¹

En 1977 la reforma electoral estaba encaminada a favorecer el registro y la participación en los procesos electorales de distintos partidos políticos, para encuadrar las preferencias de los ciudadanos y evitar que los candidatos priístas volvieran a contender contra sí mismos. Funcionó, en las siguientes elecciones participaron 6 candidatos a ocupar la presidencia, lo permitió ampliar el número de partidos, mejorar las condiciones de competencia y también aportar la dosis de legitimidad indispensable para mantener al sistema.

En 1989 el presidente Salinas enfrentaba una carencia de legitimidad producto del cuestionado proceso mediante el que fue electo, la reforma electoral entonces estaba orientada a garantizar la transparencia durante los procesos electorales. Uno de los resultados fue que su relevo obtuvo la mayor votación en la historia de México, los partidos de oposición contaron con el Instituto Federal Electoral como máxima autoridad, aunque todavía estaba presidido por el Secretario de Gobernación.

La reforma de 1996, en el sexenio de Zedillo, tenía como principal objetivo la autonomía de los organismos electorales para dotar de certeza y credibilidad a los resultados electorales, así como asegurar una competencia equitativa entre las fuerzas políticas, fundamentalmente porque en ese momento la gobernabilidad dependía en gran medida de que las autoridades surgieran de elecciones confiables y transparentes. No bastaba acceder al poder, sino haberlo adquirido observando ciertas reglas y principios que “confieren el derecho universalmente reconocido de gobernar.”²⁹²

²⁹¹ Genaro Villamil, “La reforma electoral” en: *Proceso* N° 1608. 26 de agosto de 2007.

²⁹² Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos... op cit..*

El IFE dejó de ser presidido por una autoridad designada por el presidente, pero los consejeros fueron electos por los partidos mayoritarios, como resultado de pactos entre las élites para favorecer intereses partidistas.

En el ámbito estatal la creación de un organismo que garantizara la observancia de la ley durante los procesos electorales era indispensable para dotar a las autoridades de una legitimidad de origen que les permitiera ejercer el poder. Bajo esta lógica se crearon en Tamaulipas el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral, que a más de una década también experimentan un descenso en la credibilidad, debido entre otros factores a que a principios del 2007 tuvo que reponerse el proceso para constituir al IEETAM en tres ocasiones y a que el consejero presidente hasta 2009 fue máxima autoridad del TEETAM durante los seis años anteriores, lo que en los hechos significa la continuidad de una persona por encima de los plazos establecidos legalmente.

El patrimonialismo del poder y los intereses del corporativismo siguen siendo referentes reales del sistema político estatal y nacional. En este sentido la reforma político electoral de Tamaulipas es ejemplo de cómo el sistema electoral se concibe como un instrumento para mantener a la élite política en el poder. Si bien es cierto que en un corto plazo la reforma impactó en un sistema de partidos que reflejó una mayor competitividad y que favoreció la alternancia en el poder en el ámbito municipal, doce años después el índice de partidos es igual al de hace 15 años y el PRI sigue siendo un partido hegemónico, entre otros factores, por contar con mayoría absoluta en el congreso, producto de una sobrerrepresentación de 11% y del “diseño estratégico” de los 19 distritos uninominales.

Los mecanismos legales para mantener el control oficial sobre los procesos electorales están contenidos en el código electoral producto de la reforma de 1995 y se relacionan, fundamentalmente, con el papel preponderante que conserva el Poder Legislativo, y el Poder Ejecutivo a través de él, en materia electoral: proponer y elegir al consejo electoral y a los magistrados que conforman al IEETAM y al TEETAM,

respectivamente; validar las elecciones de gobernador; y autorizar modificaciones a la delimitación distrital.

En este contexto la decisión de mantener un umbral legal bajo; la fórmula electoral elegida, que permite sobrerrepresentar a los partidos pequeños y “castiga” a la segunda y tercera fuerza electoral permite aumentar la brecha entre el partido mayoritario y las otras fuerzas políticas.

Las demandas iniciales que impulsaron la reforma electoral que exigían mayor limpieza y transparencia en las elecciones, así como las que aludían al sistema electoral buscando frenar el poder excesivo del partido hegemónico no cristalizaron finalmente en reformas de fondo y finalmente la mayoría priísta impulsó y aprobó mecanismos favorables a sus intereses optando por un sistema electoral con marcados sesgos mayoritarios.

Aunque el discurso oficial apuntaba a la necesidad de reestructurar el marco legal que daba soporte al sistema electoral, impulsando así la transición a la democracia, la reforma de 1995 y la evidencia a mediano plazo permite comprobar que en el caso de Tamaulipas, y no parece ser el único, el partido dominante fijó exitosamente la agenda del debate, logrando introducir elementos que le permiten conservar su situación e incluso mejorarla.

Finalmente debe hacerse mención al último proceso electoral en Tamaulipas, efectuado el 11 de noviembre de 2007 y durante el cual se eligieron 43 presidentes municipales y 32 diputados. El PRI obtuvo el triunfo en los 19 distritos uninominales, aunque en dos de ellos contendió coligado con otros partidos, apoyando “oficialmente” la candidatura de militantes de otros institutos políticos. La legislación electoral vigente en el estado establece que ningún partido podrá contar con más de 19 diputados por ambos principios, sin embargo el registro de candidatos coligados permitió al PRI participar del reparto de diputaciones por representación proporcional, obteniendo dos curules más, lo que en los hechos se traduce en una sobrerrepresentación priísta mayor a la que existía en 1995.

Al analizar la reforma al sistema electoral en Tamaulipas sería útil recordar lo que Octavio Paz escribió sobre el tema. “La reforma política ha sido concebida por los hombres más inteligentes de México... sin embargo, como se ha visto este proyecto se enfrenta al mismo muro que ha cerrado el paso a otras iniciativas de nuestros intelectuales y hombres de Estado... No es un muro de piedras, es un muro de vacío. Entre ‘la idea y la realidad, entre el impulso y el acto...’ En el caso de la reforma política, la expresión ‘volver al origen’ quiere decir: tratar de insertarla en las prácticas democráticas tradicionales de nuestros pueblos. Prácticas y tradiciones ahogadas por muchos años de opresión y recubiertas por unas estructuras legales formalmente democráticas que son en realidad abstracciones deformantes... Sólo que para que esta reforma política llegase al pueblo real, el Estado tendría que comenzar por su autoreforma”.²⁹³

²⁹³ Octavio Paz, *El peregrino en su patria...* *op cit.* pp 334, 335.

Bibliografía

Constituciones, Leyes y Reglamentos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México, Colección Jurídica Esfinge, 2007.

Constitución Política del Estado libre y soberano de Tamaulipas.
México, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2007.

Código Estatal Electoral para el Estado de Tamaulipas.
México, Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, 1995.

Código Estatal Electoral para el Estado de Tamaulipas.
México, Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, 2003.

Legislación Electoral Mexicana 1812 - 1973.
México, Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, 1973.

Legislación Electoral. Tamaulipas.
México, Partido Revolucionario Institucional, 2003.

Principios de Proporcionalidad en materia electoral.
México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

Textos

AGUIRRE, Pedro.
Sistemas políticos, partidos y elecciones: Estudios comparados.
México, Nuevo Horizonte editoriales, 1997.

ALCANTARA, Manuel y Flavia FREIDENBERG (eds.).
Partidos políticos de América latina, Centroamérica, México y República Dominicana.
España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

ALONSO PALACIOS, Angelina y Roberto LÓPEZ.
El Sindicato de Trabajadores Petroleros y sus relaciones con PEMEX y el estado, 1970 – 1985.
México, El Colegio de México, 1986.

ALVARADO MENDOZA, Arturo.
Tamaulipas: Sociedad, economía, política y cultura.
 México, CIICH - UNAM, 2004.

ARANDA, Rafael.
Poliarquías urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México.
 México, UAM-I, 2005.

ARREDONDO, Pablo y Enrique SÁNCHEZ.
Comunicación Social, poder y democracia en México.
 México, Universidad de Guadalajara – CEIC, 1986.

BENÍTEZ, Evaristo.
Acceso al poder.
 México, Prograf, 2002.

Sucesión acotada.
 México, Prograf, 2003.

BLANCORNELAS, Jesús.
El cartel.
 México, Plaza & Janés, 2002.

En estado de alerta.
 México, Plaza & Janés, 2005.

BOBBIO, Norberto y Michelangelo BOVERO.
Origen y fundamentos del poder político.
 México, Grijalbo, 1985.

CAMACHO, Manuel.
La clase obrera en la historia de México.
 México, S XXI Editores, 1980.

CAMOU, Antonio.
Gobernabilidad y Democracia.
 México, IFE, 1997.

CASAR, María Amparo e Ignacio MARVÁN (coords.)
Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997.
 México, CIDE – Taurus, 2002.

CARPISO, Jorge.
El presidencialismo mexicano.
México, S XXI, 2002.

COLOMER, Joseph.
Instituciones políticas.
España, Ariel, 2001.

CÓRDOVA, Arnaldo.
La formación del poder político en México.
México, Era, 1980.

La revolución en crisis. La aventura del maximato.
México, Cal y Arena, 1995.

COSÍO Villegas,
El sistema político mexicano.
México, Editorial Joaquín Mortiz, 1972.

CRESPO, Ismael y Fátima GARCÍA.
“El sistema electoral” en:
ALCÁNTARA, Manuel y Antonia MARTÍNEZ (eds.)
Política y Gobierno en España.
Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

CRESPO, José Antonio.
Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones.
México, Océano, 1999.

DAHL, Robert.
La poliarquía. Participación y oposición.
España, Tecnos, 1989.

DE REMES, Alain.
Base de datos electorales a nivel municipal 1980 – 1999.
México, CIDE, 2000.

DELGADO, Irene.
El comportamiento electoral municipal español 1979 – 1995.
España, S XXI de España Editores, 1997.

“Las elecciones locales de 2003: entre lo local y lo nacional” en:
OÑATE, Pablo y Joaquim MOLINS (eds.).
Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel.
España, CIS, 2006.

DIAMOND, Larry; Juan LINZ y Seymour LIPSET.
Politics in developing countries: comparing experiences with democracy.
 Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1995.

DURÓN, Ramón
 Anecdotario de gobernadores tamaulipecos.
 México, Font, 2003.

DUVERGER, Maurice.
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
 Barcelona, Ariel, 1984.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina.
 “México 2004: El PRD y los principios de un partido de izquierda”
 Francisco Reveles Vázquez (coordinador).
Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?
 México, Ed. Gernika/FCPyS-UNAM, 2005, p. 411-436.

FRANCO, Rolando.
Los Sistemas Electorales y su Impacto Político.
 Costa Rica, Capel, 1987.

FUENTES, Carlos.
La silla del Águila.
 España, Alfaguara, 2002.

GALLAGHER, Michael.
 “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems” en:
Electoral Studies, Vol. 10, num. 1, pp. 33-5, 1991.

GARCÍA Guitián, Elena.
 “Representación” en: ZAPATA-BARRERO (ed.)
Conceptos políticos en el contexto español.
 España, Editorial Síntesis, 2007.

GARCÍA, Raúl.
Tamaulipas: Historia de un gran Estado de la República Mexicana.
 México, Gernika, 1998.

Plebiscitos
 Tamaulipas. En proceso de edición. 2007

GARZA Taméz, Enrique.
Las elecciones en Tamaulipas.
 México, Talleres de impresos Victoria, 1992.

La reforma electoral del 95
México, Talleres de impresos Victoria, 1995.

GARRIDO, Luis Javier.
El partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928 – 1945).
México, S XXI, 1991.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo.
La democracia en México.
México, Era, 1967.

GONZÁLEZ, Hugo Pedro.
Portesgilismo y Alemanismo en Tamaulipas.
México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1983.

GONZÁLEZ Romero, Evaristo.
Sistema de partidos en México.
México, Estación Comercial Estratégica, 2006.

GUILLÉN López, Tonatiuh.
“Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión” en: SELEE, Andrew y Leticia Santín (coords.)
Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en Gobiernos locales mexicanos.
Washington, Woodrow International Center for Scholars, 2006. pp. 133 – 162,

HELD, David.
Modelos de Democracia.
España, Alianza Ensayo, 2002.

JIMÉNEZ, VIVERO y BÁEZ.
“México” en: ALCÁNTARA, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.)
Partidos políticos de América latina, Centroamérica, México y república Dominicana.
España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

KRAUZE, Enrique.
La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940 – 1996).
México, Tus Quets editores, 1997.

LAGO, Ignacio y José Ramón MONTERO.

“Todavía no se quienes pero ganaremos: Manipulación política del sistema electoral español” y “La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos” en: MONTERO, José Ramón e Ignacio LAGO (eds.)

Zona abierta 110/111 Sistemas Electorales.

Madrid, Pablo Iglesias, 2005.

LEÑERO, Vicente.

Los periodistas.

México, Joaquín Mortiz, 1991.

LINZ, Juan.

La quiebra de las democracias.

México, Alianza Editorial, 1990.

LÓPEZ Aceves, Juan Carlos.

Expediente de un proceso.

México, Departamento de Fomento Editorial, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1996.

LÓPEZ Chavarría, José Luis

Las elecciones municipales en México

LÓPEZ Sanavia, Héctor.

Ensayo Electoral.

México, Consejo Estatal Electoral de Tamaulipas, 1997.

LUJAMBIO Irazabal, Alonso.

La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano (1964 – 1985).

México, ITAM, 1987.

Federalismo y Congreso en el cambio político de México.

México, UNAM, 1995.

“Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México” en: Jorge LÁNZARO (comp.) *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina,*

Argentina, CLACSO, 2003.

“Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989 – 1997” en:

CASAR, María Amparo e Ignacio MARVÁN (coords),

Gobernar sin mayoría. México (1867 – 1997).

México, Cide – Taurus, 2002.

MANIN, Bernard.

Los principios del gobierno representativo.

España, Alianza Editorial, 1998.

MEDINA, Luis.

Evolución Electoral en el México contemporáneo.

México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

----- *Hacia el nuevo estado. México 1920 – 1994.*

México, FCE, 1995.

MEYER, Jean.

“La diarquía (1924 – 1928)” en: CASAR, María Amparo e Ignacio Marván (coords).

Gobernar sin mayoría México (1867 – 1997).

México, Cide – Taurus, 2002.

MEYER, Lorenzo.

El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad.

México, Océano, 2007.

Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano.

México, Océano, 1995.

MOLINA, José y Janeth Hernández.

“Sistemas electorales estatales en América Latina” en:

Heidelberg: Arbeitspapier N° especial *Sufragio y organización electoral en América Latina* pp. 411 – 438, 1995.

MONTERO, José Ramón.

“Elecciones en España.” en: AGUILA DEL, Rafael (ed.)

Manual de Ciencia Política.

España, Trotta, 2003.

MORÁN, María Luz.

“La teoría de la élites” en: VALLESPÍN, Fernando (ed).

Historia de la teoría política, Vol. 5.

España, Alianza Editorial, pp. 127 – 181, 1993.

NOHLEN, Dieter.

Sistemas Electorales y Partidos políticos.

México, FCE, 1998.

Los sistemas electorales en América latina y el debate sobre la reforma electoral.

Perú, Fundación Friedrich Eber, 1993.

PAZ, Octavio.
El Peregrino en su patria.
 México, FCE, 1987.

El Laberinto de la soledad, Posdata, y Vuelta al laberinto de la soledad.
 México, FCE, 2001.

RAMÍREZ Gutiérrez, Javier.
La consolidación del liderazgo político y partidista del ejecutivo estatal en Tamaulipas.
 México, Colegio de Tamaulipas, 2005.

RAMOS, Alejandro, *et al.*
La sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo.
 México, Plaza y Valdés, 1993.

REYES del Campillo, Juan.
Modernización política en México, Elecciones, partidos y representación.
 México, UAM-Xochimilco, 1996.

REYNA, José Luis.
 “Control político, estabilidad y desarrollo en México” en:
Cuadernos del Centro Estudios Sociológico. N. 3.
 México, El Colegio de México, 1979.

REYNOSO, Diego.
 “Distritos Electorales y Representación Bicameral en México” en:
Revista Mexicana de Sociología, Año 66, Num. 3, julio – septiembre, 2004.

Votos Ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital.
 México, FLACSO, 2004.

RODRÍGUEZ Araujo, Octavio.
 “Catálogo de senadores y diputados (1940 – 1973)” en:
Estudios Políticos (sep - dic de 1975).
 México, UNAM, pp. 203-211, 1975.

La reforma política y los partidos en México.
 México, S XXI, 1991.

SALAMANCA Guadarrama, Miguel (comp.).
Análisis comparativo en materia electoral de las constituciones y legislación electoral de los estados de la república mexicana.
 México, Instituto Electoral del Estado de México, 1998.

SALINAS, Carlos.
La esquina del Poder. Los gobernadores de Tamaulipas.
México, Foc, 1986.

SANTOS, Gonzalo N.
Memorias.
México, Grijalbo, 1984.

SARTORI, Giovanni.
Partidos y sistemas de partidos.
Madrid, Alianza Universidad, 1980.

¿Qué es la democracia?
México, Nueva Imagen, 1997.

SCHERER, Julio.
La terca memoria.
México, Grijalbo, 2007.

SEGOVIA, Rafael.
Lapidaria política.
México, FCE, 1996.

VALDÉS Zurita, Leonardo.
“El fin del sistema de partido hegemónico en México” en:
Revista mexicana de estudios electorales No 3 (enero – junio 2004).
México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 2004.

VALLÈS, Josep María y Agustí BOSCH.
Sistemas electorales y gobierno representativo.
Barcelona, Ariel, 1997.

WEBER, Max.
Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.
México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

WELDON, Jeffrey A.
Executive – Legislative Relations in the 1990's.
México, ITAM, Departamento de Ciencia Política, 2000.

“Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en:
MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART (eds.).
Presidencialismo y democracia en América Latina.
Argentina, Paidós, 2002.

WOLDENBERG, José.

"Los nuevos retos de los partidos mexicanos" en: REVELES, Francisco (coord.) *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* México, UNAM/Ediciones Gernika, 2005.

Documentos de trabajo

COLOMER, Joseph.

Reflexiones sobre la reforma política en México. Número 141
México, CIDE, 2001.

CRESPO, José Antonio.

México: Abstención y desarrollo social. Número 166.
México, CIDE, 2004

El fin de la hegemonía partidista. Número 161.
México, CIDE, 2003.

DE REMES, Alain.

Municipal electoral processes in Latin America and México. Número 125.
México, CIDE, 2000.

Yuxtaposition in Mexican Municipal Electoral Contest: The Silent Cohabitation. Número 127.
México, CIDE, 2000b.

EMMERICH, Gustavo y Luis MEDINA.

"Problemas de la representación proporcional: La Elección de diputados locales en Guerrero, 2002." en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado N° 109.*
México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina.

Registro legal de partidos políticos: orígenes en México.
México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2007.

Autoritarismo renovado.

México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2007b.

HERNÁNDEZ Norzagaray, Ernesto.

Sistemas electorales y sistemas de partidos en los Estados mexicanos.

Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. 2003.

LANGSTON, Joy.

The PRI Governors.

México, CIDE, 1997.

NACIF, Benito.

Instituciones Políticas y Transición a la Democracia en México. Número 158.

México, CIDE, 2003.

SCHEDLER, Andreas.

*Patterns of Represión and Manipulation Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980 – 2000.*Número 189.

México, CIDE, 2006.

Artículos periodísticos

LOAEZA, Soledad.

“La incertidumbre política mexicana”, en: *Nexos* N° 186, 6/1993, pp. 47-59.

México.

RAVELO, Ricardo.

“Se llaman los zetas y aquí están”, en *Proceso* N° 1595. 27 de mayo de 2007.

México.

VILLAMIL, Genaro.

“La reforma electoral” en: *Proceso* N° 1608. 26 de agosto de 2007.

Hemerografía

Medios nacionales

- Periódico *La Jornada*
- Semanario *Proceso*
- Revista *Nexos*
- Revista *Vuelta*

Medios estatales

- El Diario de Ciudad Victoria
- El Mercurio de Ciudad Victoria
- El Cinco de Tamaulipas
- El Mañana de Nuevo Laredo

Medios electrónicos

Partido Revolucionario Institucional. *Documentos básicos*. www.pri.org.mx

ROMERO, Jorge Javier.

La democracia y sus instituciones.

México, IFE.

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vng_investigacion_democracia_y_sus_instituciones.htm

VALDÉS, Leonardo.

Sistemas electorales y de Partido.

México: Instituto Federal Electoral.

http://deceyec.ife.org.mx/sistemas_electorales_y_de_partid.htm#1

El Sistema de partidos en México: Las dimensiones de la competitividad electoral.

México, UAM Xochimilco, 1995.

<http://polcul.xoc.uam.mx/~polcul/pyc05/29-41.pdf>

Anexos

Entrevistas realizadas por la autora

Jorge Ariel Castellanos, Oficial Mayor del Congreso del Estado 1993 - 1995 y representante del PRI en las mesas legislativas para la reforma electoral en 1995.
24 – 27 de Agosto 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Eliseo Castillo Líder del Congreso Local de Tamaulipas 1995 – 1998
25 de Agosto 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Manuel Cavazos, Gobernador Constitucional de Tamaulipas, 1993 – 1999
11 -15 de Agosto de 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas y 30 de mayo 2007, en México, DF.

Enrique De Leija, Encargado de la biblioteca y archivos del Congreso de 1984 a la fecha.
27 y 30 de agosto de 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Rosario Elizondo, Presidenta municipal de Jiménez 1999 - 2001.
17 de agosto de 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Pedro Etienne Llano, Presidente del PRD estatal 1992 – 1994.
2 de septiembre de 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Zeferino Legorreta, Secretario General del TEETAM
17 – 19 de agosto de 2006, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Glosario

Siglas utilizadas en la tesis

ACNR	Asociación Cívica Nacional Revolucionaria
CEN-PRI	Comité Directivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional
CD	Corriente Democrática
CHID	Comité Independiente de Derechos Humanos
CEE	Consejo Estatal Electoral
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDN	Frente Democrático Nacional
IEETAM	Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas
IFE	Instituto Federal Electoral
JLE	Junta Local Electoral
MAS	Movimiento al Socialismo
MR	Mayoría Relativa (diputados electos por el principio de...)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIR-LM	Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas
ORPC	Organización Revolucionaria Punto Crítico
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PLM	Partido Liberal Mexicano
PMS	Partido Mexicano Socialista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPS	Partido Popular Socialista
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PRUN	Partido Revolucionario de Unificación Nacional
PSF	Partido Socialista Fronterizo
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RP	Representación Proporcional (diputados electos por el principio de...)
TEETAM	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SMM	Solidaridad Mano con Mano