

SECCIÓN

VIII

▪ LA REFORMA
DESDE LA
PERSPECTIVA LOCAL ▪

IMPLICACIONES DE LA REFORMA PARA LOS ESTADOS: UNA VISIÓN REGIONAL

25

Introducción

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* define la función legislativa como aquella actividad que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado, sus habitantes y de éstos entre sí, lo que permite un dinamismo único en la ampliación y adecuación del sistema jurídico en su conjunto. En esta función se vinculan, por un lado, las tareas de los gobernantes referidas a la toma de decisiones válidas para la colectividad y, por el otro, la legitimidad para llevar a cabo sus responsabilidades. Legitimidad que debe ser entendida como el reconocimiento que el electorado hace de sus gobernantes, el cual se basa en el convencimiento pleno de que el cargo que desempeñan está acorde con una decisión tomada de manera democrática. Aquí es donde la celebración periódica de elecciones cobra relevancia debido a la representatividad ideológica de los votantes en el aparato rector del Estado.

En nuestro país, esta relación funcional basada en las elecciones ha sufrido durante los últimos treinta años innumerables mutaciones. De un vetusto sistema de partido casi único, transitamos a otro más plural, equilibrado, competitivo y con los suficientes pesos y contrapesos institucionales; de nula competitividad electoral y falta de respeto a la voluntad de los ciudadanos, a elecciones altamente competidas y generadoras de fenómenos de alternancia. Las celebradas en julio de 2006 volvieron a poner a prueba el entramado institucional.

En esos comicios, el sistema electoral mexicano exhibió su debilidad y despertó la sospecha del fraude. El proceso electoral por completo constituyó un momento relevante después de la alternancia: por primera vez se asistía a una elección sin los principales referentes histórico-electorales. Lo cerrado de la contienda puso a prueba los órganos electorales y provocó que renaciera, en una parte de la población, el viejo síndrome de sospecha. Me explico: la cita de los ciudadanos con la democracia se cumplió puntualmente; el dos de julio expresamos nuestra voluntad política el sesenta por ciento de los mexicanos con derecho de votar. Fue una jornada intensa y sin sobresaltos, pero la inquietud surgió ante el atraso de un resultado oficial que se recrudeció con las explicaciones rebuscadas de la autoridad electoral.

A pesar de que prevaleció la serenidad y que los ánimos no se desbordaron, la confusión durante el impasse entre resultados preliminares y definitivos, evidenció un profundo desconocimiento de las normas y procedimientos que aseguran el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas.¹ El estrecho margen entre los dos candidatos punteros apre-

¹ Como claramente lo establecía la legislación en la materia, el miércoles posterior a la jornada electoral se inició el cómputo final en cada uno de los trescientos distritos en que está dividido el país. Concluido el prolongado cotejo de las actas de cada casilla en su caso mediante la apertura de paquetes, el IFE hizo la declaratoria de ganador.

Raúl Arroyo González

Licenciado en Derecho.
Miembro del Consejo Directivo
de la Asociación Mexicana de
Impartidores de Justicia y
de la Red Latinoamericana de
Jueces. Actualmente Magistrado
Presidente del Tribunal Electoral
del Estado de Hidalgo.

suró manifestaciones triunfalistas, y luego un debate sobre la apertura total de paquetes y nuevo conteo de votos. En ese estado de cosas, llegó la etapa jurisdiccional. En sesión pública, el 5 de agosto de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó la petición de la coalición Por el Bien de Todos para realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la totalidad de los votos. Además, determinó la apertura y el recuento de votos en “aquellas casillas cuyas actas presentaron inconsistencias en rubros fundamentales del acta respectiva, específicamente relacionados con los votos recibidos en las casillas impugnadas, o cuando se advirtieron inconsistencias en aquellos rubros relacionados con boletas recibidas o sobrantes”, lo que significó la apertura de 11,839 paquetes electorales, que representaron el 9.07% del total de casillas instaladas.²

Este fue un acto jurídico procesal inédito pues desde la creación del TEPJF nunca se había impugnado la elección presidencial. El recuento lo realizaron ciento noventa y dos jueces y magistrados del fuero federal y lo cumplieron en un plazo que no excedió los cinco días naturales. A pesar de los resultados, es necesario precisar el absurdo exigir que se otorgue algo que no se pidió. Contra el vicio en el pedir hay la virtud de no dar. Queda claro, lo que no se demandó por la vía legal, dentro del asunto judicial, no se puede exigir en las calles. El resultado, reflejo de la intensidad del debate político mexicano, generó un fenómeno sin

precedentes en la historia mexicana: dos presidentes en funciones, uno fue declarado electo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y uno más, que se autodesignó “presidente legítimo” en una ceremonia llevada a cabo en el Zócalo capitalino. El conflicto postelectoral se exacerbó por su coincidencia con fechas y actividades de importancia jurídico-política y tradición histórica para la vida nacional.³ Lo preocupante del problema fue, y sigue siendo, el rechazo a acatar la ley en uso de su derecho a expresarse, aun afectando los de terceros y en una espera retardadora de la autoridad para alcanzar la categoría de mártires.

El estrecho margen de victoria del ganador, las limitaciones de la legislación electoral vigente durante los últimos tres procesos electorales; los errores de la autoridad, sobre todo en el manejo de la información de los resultados electorales en la noche misma de la jornada comicial; la decisión meditada y elaborada, sin evidencias, por el candidato de la Alianza por el Bien de Todos, para calificar las elecciones con el epíteto fácil de “fraudulentas”; los problemas de gobernabilidad, de la cultura política y sus rasgos inveterados; todo eso que empujó un retroceso, un desagradable retorno hacia temas que parecían definitivamente resueltos y que creímos nos habían ubicado, ahora sí, en el carril correcto de la vida democrática de México, propició que se hablara de la necesidad ineludible de reformar, una vez más, el sistema electoral mexicano.

² Con esta determinación, la Sala Superior concedió parcialmente la razón a la Coalición Por el Bien de Todos, parte demandante de un recuento en veintinueve mil casillas, de las más de ciento treinta mil instaladas el domingo dos de julio. Uno de los argumentos torales que el Tribunal Electoral esgrimió para no hacer este recuento “voto por voto, casilla por casilla” es que, en general, ninguna autoridad puede conceder algo que no se le pidió en términos legales, que para el caso, debió ser precisamente casilla por casilla; esto es, solicitarse en cada uno de los trescientos Consejos Distritales establecidos en nuestro país el recuento del total de sus respectivas casillas. Al no hacerlo de esta manera, sólo se ordenó reabrir y revisar las que así se solicitó, donde se advierten, además, las inconsistencias a verificar.

³ La ocupación de la Plaza de la Constitución en esas fechas fue motivo de una complicada confluencia de las autoridades del Distrito Federal, el gobierno federal y, de modo particular, los mandos militares. El conflicto poselectoral influyó notablemente en el rumbo que tomaron al menos tres acontecimientos y

mostró la capacidad negociadora de los actores políticos involucrados. El primero de septiembre se instaló el Congreso de la Unión en una sesión conjunta de diputados y senadores para inaugurar el primer período ordinario de sesiones; a ella asistió, conforme a una obligación constitucional, el Presidente de la República para presentar el informe acerca del estado que guarda la administración pública del país. El Presidente acudió puntual a la cita y lo hizo bajo un gran despliegue de seguridad ante la presencia de manifestantes en las inmediaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Entró al recinto y entregó su informe escrito cumpliendo con su obligación legal. Otro acontecimiento fue la celebración de la ceremonia del Grito de Independencia en el Zócalo capitalino, el quince de septiembre por la noche y el festejo popular que, año con año, reúne a miles de personas en un ambiente que simboliza la gran fiesta nacional. Finalmente, a la mañana siguiente, el desfile militar de las Fuerzas Armadas frente al Palacio Nacional, desde donde su Comandante Supremo lo preside, en reafirmación de la obediencia castrense a la institución presidencial.

I. La Reforma del Estado

A partir de una iniciativa del senador Manlio Fabio Beltrones, diputados federales y senadores de la República acordaron la realización de la Reforma del Estado, que inició el 13 de abril de 2007, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del estado, que estableció los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de Reforma.⁴

El mecanismo propuesto para concretar el proceso reformador fue la instalación de una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA).⁵ La Comisión fue el órgano rector y en su integración participaron las presidencias de cada Cámara del Congreso, los partidos políticos nacionales y un representante del Ejecutivo. Quedaron fuera, conforme a este esquema, el Poder Judicial y, en la reiteración de ese criterio vertical, centralista, característico del agotado presidencialismo mexicano, las entidades federativas.

También se establecieron dos subcomisiones: una redactora y otra de consulta pública. La primera, conformada por especialistas en materia constitucional o ciencias políticas y sociales. La segunda, con representantes de cada cámara federal y en la que, una vez más, se omitió la presencia de las entidades federativas y del Poder Judicial. Vale insistir que en realidad la República encamina su desarrollo funcional con una mayor presencia y determinación de los estados federados y por supuesto del Distrito Federal; no se pueden entonces obviar su opinión y comportamiento cuando es evidente que ya no necesariamente cami-

nan en concordancia absoluta con las determinaciones federales. Y no sólo eso, hay múltiples ejemplos de temas resueltos en los estados, con avances significativos, en contraste con los atrasos que las fuerzas políticas no logran remontar en el nivel federal. Era errado pretender resolver las atrofias del sistema federal o de la impartición de justicia sin la participación directa de las entidades que integran al primero o de los facultados para ejercer la segunda.

El primer paso en la construcción de la Reforma del Estado fue la celebración, entre el 2 de julio y el 28 de agosto de 2007, de los cinco foros de discusión pública. Con la garantía de la ley se discutió ordenadamente, con procedimientos, agenda y tiempos perentorios; el objetivo era propiciar el avance político del país, definir con claridad el rumbo y clausurar, ahora sí, una etapa pendiente en la transición democrática mexicana. Ahí se concluyó que eran necesarias e impostergables las transformaciones constitucionales, pero sobre todo se requería acentuar cambios en la cultura política de individuos e instituciones para hacerlas efectivas.

Si bien es cierto que se planteó la necesidad de erigir un blindaje ante intromisiones externas en las campañas políticas protegiendo a los partidos políticos y sus candidatos de intervenciones indebidas de medios de comunicación, autoridades gubernamentales y del sector privado, existieron otros temas: regular el sistema de partidos; la integración, funcionamiento y facultades del IFE y del Tribunal Electoral; financiamiento y fiscalización de los recursos partidistas, procedimientos sancionatorios y penas, duración de campañas y precampañas; calendarios electorales y hasta aspectos no específicamente electorales como

⁴ El proceso fue largo y tedioso. Como se recordará, en el año 2000, Porfirio Muñoz Ledo, en ese momento diputado al Congreso de la Unión, condujo los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del estado, integrada ex profeso por un numeroso grupo de intelectuales, académicos y políticos, cuyo objetivo fue la modernización y el rediseño del país. Después de las elecciones de ese año, se instaló formalmente y en sus discusiones participó un numeroso grupo de destacados mexicanos, expertos en diversos temas. El resultado presentado antes del inicio del gobierno electo fue un abundante y valioso documento de conclusiones y propuestas concretas, publicado por la UNAM, producto de la reflexión y el estudio sobre una

agenda temática determinada, con una mirada de largo plazo. El documento no se tomó en cuenta y el esfuerzo se diluyó por falta de voluntad política.

⁵ En la ley se ordenó la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma, de la Subcomisión de Consulta Pública y la Subcomisión Redactora. También se enlistaron los temas que debían discutirse: I. Régimen de estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial, y V. Garantías Sociales.

el reconocimiento del derecho de réplica. Se pretendía prevenir otra crisis de legitimidad como la de julio de 2006 y “avanzar en la democratización del país”. Sin embargo, vistas desde una perspectiva federalista, las propuestas fueron decepcionantes, pues, otra vez, privilegiaron lo federal en detrimento de lo estatal.

En el proyecto de reformas constitucionales no se concibió al sistema electoral mexicano como un todo conformado por partes relativas al ámbito federal y otras aplicables al espacio de las entidades federativas. En esa vorágine legislativa, el ánimo antifederalista llevó a establecer el monopolio administrativo del Instituto Federal Electoral no sólo en cuanto a la administración de los tiempos destinados a la publicidad política y partidaria, por encima de las instituciones locales, sino que se establece la posibilidad de que asuma la organización de procesos electorales locales y municipales a través de convenios con las entidades federativas. Afortunadamente hasta ahí llegó la tentación de centralizar los procesos electorales, incluida la creación de una jurisdicción nacional única.

Además la reforma sólo se limitó a unos cuantos cambios constitucionales y legislativos. En los foros de consulta pública, el esfuerzo de los participantes se dirigió a la reflexión sobre el Congreso y la Presidencia y sus relaciones, sin embargo, el interés de la ciudadanía y de los partidos políticos por transformar su forma de gobierno rebasó las expectativas temáticas iniciales. Como se especifica en el siguiente cuadro, se presentaron 863 ponencias con propuestas de Reformas al régimen de Estado y de Gobierno. En el estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno, sistematizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para la CENCA, se establece que el presidencialismo mexicano como forma autocrática de gobernar ha concluido y que es necesario modificar el régimen político. Para alcanzar este objetivo se proponían modificaciones que permitieran la gobernabilidad democrática de México, donde el ciudadano tenga efectivamente el poder de

INCIDENCIA DE TEMAS DE LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO

TEMA	PROPUESTAS			
	CONSULTA PÚBLICA		PARTIDOS POLÍTICOS	
	#	%	#	%
I. Régimen de Gobierno y sus características	59	8.71	30	16.21
II. Facultades de iniciativa y veto	29	4.28	6	3.22
III. Facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo	34	5.02	1	0.53
IV. División de poderes	2	0.29	4	2.15
V. Consejo Económico y Social	5	0.73	3	1.61
VI. Facultades y atribuciones del Poder Legislativo	53	7.82	27	14.51
VII. Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos	11	1.62	10	5.37
VIII. Juicio político y fuero constitucional	13	1.92	9	4.83
IX. Elecciones, representación y participación ciudadana	75	11.07	17	9.13
X. Composición del Congreso de la Unión	106	15.65	11	5.91
XI. Transparencia y combate a la corrupción	34	5.02	28	15.05
XII. Medios de comunicación	9	1.32	18	9.67
XIII. Política exterior, tratados internacionales y marco legal	6	0.88	3	1.61
XIV. Nueva Constitución	5	0.73	2	1.07
XV. Democracia directa	73	10.78	---	0
XVI. Administración pública federal	7	1.03	---	0
XVII. Temas frontera	156	23.13	17	9.13
Suma	677	100.00	186	100.00

Fuente: Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno, sistematizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

dirigir y controlar a su gobierno, y donde el gobernante no pueda eludir ya más su deber de rendir cuentas al pueblo, de ejercer el poder público en forma transparente y de ser objeto de responsabilidad política y jurídica (penal, administrativa y civil) por desviar el poder de su fin constitucional.

Finalmente, la gran Reforma del Estado se concretó en una inacabada Reforma Electoral y en la Reforma al Sistema Penal. Y aún más, en cuanto a la primera de las 17 normas que originalmente fueron señaladas como necesarias para ajustar el marco legal a lo dispuesto en la Carta Magna y permitir así el desarrollo y puntualización de los nuevos principios y disposiciones que ésta establecía, sólo se concretaron cambios en seis leyes.⁶ El ordenamiento modificado más importante fue el COFIPE, en cuyo articulado se reflejaron, en gran medida, la mayoría de las nuevas disposiciones constitucionales (acceso a los medios de comunicación, renovados mecanismos de fiscalización, nueva estructura del IFE y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros). También se reformó la Ley Orgánica del Congreso de la Unión para establecer los mecanismos de designación de consejeros electorales.

Por último, se modificaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el propósito de definir la nueva estructura del Tribunal Electoral.⁷ También tuvieron cambios la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal, para adecuarlos a la nueva disposición constitucional que deja al IFE exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal que tantos problemas le acarrearón en el pasado.

II. Reforma Electoral antifederalista

Con esta Reforma, la política ha querido recuperar esa capacidad perdida de gobernar y, sobre todo, de transformarse. En este proceso de recuperarse a sí misma, las elecciones han sido el método con el cual la pluralidad compite y convive de manera institucional, pacífica y ordenada. La política ha procurado sacudirse la subordinación a la que fue sometida por los medios de comunicación, convertidos a lo largo de varios años en el factor que dicta la agenda del debate nacional y el contenido de la información que deben seguir tanto ciudadanos como gobiernos.

Sin embargo, esta Reforma anunciada como de tercera generación y, ahora sí, definitiva, estuvo sujeta a muchas vicisitudes provenientes de un conflicto poselectoral que crispó los ánimos, polarizó a las fuerzas políticas y lesionó la credibilidad de la ciudadanía. Los saldos influyeron en el proceso legislativo reformador y hoy, frente a la realidad, ya no estamos seguros de que esta innovadora ingeniería electoral haya sido la mejor. Se advierte que la euforia pudo haber ganado frente a la sensatez. Y todavía

⁶ Sólo se cumplió con el artículo 105 constitucional que señala el plazo perentorio para no realizar modificaciones fundamentales a las leyes electorales en los 90 días previos al inicio del proceso electoral

⁷ Se otorgó a las salas regionales el carácter de permanente, la renovación escalonada de sus magistrados y, el establecimiento de las nuevas competencias entre sus salas.

falta ver el funcionamiento de las disposiciones aprobadas en su totalidad, durante el inminente proceso electoral federal.

Sin duda hay avances que deben tomarse en cuenta; también son evidentes los retrocesos, sobre todo si los contrastamos con los supuestos de la gobernabilidad democrática del país. Es desde esta perspectiva que la Reforma evidencia sus debilidades: el protagonismo del IFE, por ejemplo, al entregársele el monopolio administrativo con lo cual se vuelve al pasado y se niega la experiencia acumulada por las entidades de la federación.

Independientemente de que la Reforma terminó con la inamovilidad de los consejeros electorales y creó la figura del Contralor General del IFE nombrado por los propios diputados para un periodo de seis años y con posibilidades de reelección,⁸ el IFE es el nuevo protagonista administrativo electoral de todo el país. Es decir, se convirtió en el monopolio encargado de ministrar los tiempos de radio y televisión, no sólo federales, sino también locales. Monopolio que fue confirmado por la ministra Margarita Luna Ramos quien, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República en contra del gobierno y del Congreso de Guerrero, propuso declarar que los organismos electorales de los estados de la República y del Distrito Federal no tienen atribuciones para regular el tiempo de radio y televisión que le corresponde a cada partido político durante los procesos electorales locales.

En opinión de la ministra Luna Ramos, la reforma dotó de facultades al IFE para que sea el único organismo que se encargue de administrar en todo el país los tiempos oficiales de radio y televisión destinados para fines electorales, sin importar si los comicios son federales o locales.

Asimismo, el IFE, mediante convenios de colaboración, retendrá para sí la capacidad de organizar los procesos electorales locales y municipales, lo que acarreará como consecuencia el empate de elecciones que tantos problemas ha generado al interior de las entidades y la homologación de tiempos de campaña. La concurrencia de elecciones locales y federales bajo el argumento de una ciudadanía agotada por la abundancia de procesos de elección, se convierte en un instrumento con el cual se soslayan las condiciones políticas prevalecientes en aquellos estados donde no se ha optado por las elecciones concurrentes. Sucede lo mismo al acortarse los tiempos de campaña para gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Ante esto la pregunta a los legisladores federales, todos con experiencia en ello, es si ¿será lo mismo para un candidato recorrer en noventa días un territorio tan extenso como el de Chihuahua, con sus 247,455 kilómetros cuadrados, que el de Tlaxcala, cuya extensión llega a los 3,991? ¿O si será igualmente fácil a un partido político posicionar a sus candidatos en sesenta días en los 570 municipios de Oaxaca que en los 5 de Baja California? El hecho es que resurge con fuerza ese ánimo de decidir desde el centro lo que deba ocurrir en las regiones; de homogeneizar sin tomar en cuenta las diversidades geográficas, económicas, históricas, sociales, etc., ni considerar los desajustes en los tiempos políticos de los estados,

⁸ El Contralor tiene como propósito fiscalizar el ejercicio de los recursos y fungir como intermediario entre la autoridad electoral y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual aumenta la sospecha que advierte la intención de minar la autonomía del árbitro electoral.

al obligarse a los congresos locales a modificar sus constituciones para ajustar los periodos electorales a esa disposición.

Un asunto de trascendencia obligada es precisamente el empate de elecciones, especialmente en aquellas entidades donde no se había optado por esa vía y ahora, por mandato constitucional, debe asumirse como obligación. Coincidamos en que asimilar el calendario electoral local con el federal para lograr la reducción del número de procesos electorales no es asunto fácil. Conciliar las diversas temporalidades existentes en una sola jornada de elecciones tiene su complejidad y depende en buena medida de las particularidades propias de cada región.

Para ilustrar lo anterior, el caso del estado de Hidalgo es suficiente. Una vez alcanzada la aprobación mayoritaria establecida por el artículo 135 constitucional y vigentes las reformas en materia electoral, las legislaturas de los estados quedaron obligadas a legislar para establecer las nuevas fechas de elecciones de ayuntamientos, diputados locales y gobernador, de manera concurrente con las federales que se realizarán, como hasta ahora, cada tres y seis años, el primer domingo de julio del año que corresponda, o simplemente moviéndolas al mes de julio.

En ese orden de cosas, el Congreso del estado tendrá que definir cuándo, conforme a las elecciones federales de 2009 y 2012, vamos a elegir los hidalguenses a nuestros ayuntamientos, legisladores y gobernador. Para ello habrá de tomar en cuenta que, acorde al calendario electoral vigente, las elecciones previstas son: las ya realizadas en febrero de 2008 para diputados a la sexagésima legislatura y en noviembre del mismo año, para renovar ayuntamientos. Luego, en febrero de 2011, elegiremos gobernador y diputados al Congreso del estado. ¿Cuándo entonces podemos mover los comicios al mes de julio o hacerlos concurrentes con los federales?

Las posibilidades legales están a la vista: extensión —reducción de periodos por única vez; juntas de administración civil para sustitución de ayuntamientos; gobernador interino y modificación de las fechas para tomas de posesión—. El problema está en no violentar el orden supremo constitucional que establece la periodicidad del ejercicio del mandato —tres años para ayuntamientos y diputados y seis para gobernador, además de cumplir con las nuevas disposiciones de la Reforma—. Eso en cuanto a la legalidad. Será importante analizar y evaluar cómo lo diseñaron aquellos estados donde el empate es un asunto resuelto con anterioridad. En Yucatán, por ejemplo, se decidió reducir el ejercicio del Ejecutivo a cinco años para establecer el empate con la siguiente elección presidencial. También lo es considerar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han declarado inconstitucional la ampliación de periodos constitucionales para casos de diputados, gobernadores y ayuntamientos.

Cualquiera que sea la fórmula aprobada en el Congreso local, se producirán alteraciones a la dinámica institucional establecida. Impactará en partidos políticos, organismos electorales y administraciones públicas. Lo deseable es que las afectaciones sean las menos.

El problema pudiera advertirse más complicado en el campo de la política. No se puede omitir que de la negociación y los acuerdos ahí alcanzados dependerán en buena medida las determinaciones legislativas. Sin embargo, también alcanzará al funcionamiento de los organismos electorales que habrán de atender procesos de elección concurrente, en el caso de Hidalgo de 84 ayuntamientos; 18 diputaciones de mayoría relativa; asignación de 12 de representación proporcional y gobernador, en un primer proceso y en otro intermedio, de renovación de los mismos números de ayuntamientos y diputados.

Es oportuno cuestionar si en nuestro marco jurídico, las infraestructuras físicas y presupuestales son suficientes para soportar este cambio; en términos económicos, ¿cuánto le costarán al estado las adecuaciones? ¿Se producirá efectivamente un ahorro al costo de la democracia? ¿Habrán considerado nuestros legisladores locales otras posibles repercusiones en el ámbito local, de la Reforma que aprobaron? Es lamentable decirlo, pero la anunciada Reforma electoral de tercera generación, para los estados, se estancó en la segunda. Y es que no se puede entender de otro modo que no haya para la justicia electoral local, ninguna propuesta que la fortalezca; por el contrario: supeditar a los órganos jurisdiccionales locales a un órgano técnico federal como el propuesto para fiscalizar los recursos económicos partidistas, es muestra clara del alejamiento de los principios federalistas.

La otra gran debilidad tiene que ver con la obligada búsqueda de fórmulas que diversifiquen la responsabilidad de las actividades electorales y supriman el monopolio que la ley produce en las instancias federales, Instituto y Tribunal. Debe insistirse en que una vertiente importante del sistema federal es la que lleva de la periferia al centro; es decir, aquella que debe propiciar presencia y participación de las entidades federativas en las grandes decisiones de la vida nacional. La conformación de los órganos legislativos a través del voto directo va en esa vía. Lo mismo debería suceder en los demás órganos colegiados del Estado mexicano, ahora integrados mediante procedimientos de elección indirecta en las cámaras del Congreso de la Unión; de tal forma que se lograra una auténtica presencia de las regiones, sus intereses, experiencias y expectativas, con la perspectiva de la diversidad característica de nuestra nación.

Aquí se debe pensar en una nueva distribución de responsabilidades que devuelva a las entidades federativas la calificación de la elección de senadores, que faculta para tal fin a los tribunales locales.⁹ No sería errado establecer que la elección de senadores fuera responsabilidad de los institutos electorales locales. En ambos supuestos, habría un impacto de fortalecimiento al federalismo.¹⁰

También debe pensarse en acotar los alcances del juicio de revisión constitucional electoral. Recordemos que con este procedimiento, la jurisdicción del sistema de justicia constitucional electoral recae en dos órganos del Poder Judicial a quienes se les asigna la competencia para controlar la constitucionalidad de normas o leyes de carácter general en materia

⁹ El origen de los senadores es la presencia de los estados y el Distrito Federal en el pacto federal; la facultad para calificar su elección y entregar la respectiva constancia a la fórmula de senadores electos la tuvieron las legislaturas de los estados.

¹⁰ En 1993 se suprimió en las legislaturas locales la calificación de la elección de senadores y se trasladó al IFE. Se desdijó entonces que los senadores son representantes de las entidades federativas. Este hubiera sido momento de devolver la atribución a los órganos electorales locales: la elección y su calificación a la autoridad administrativa electoral y su impugnación al correspondiente tribunal electoral local. Es suficiente para mostrar que la Reforma no significa avance; por el contrario, retrocede.

electoral (Suprema Corte de Justicia y a partir de la Reforma constitucional de noviembre de 2007 también la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); controlar la constitucionalidad y legalidad de cualquier acto o resolución dictado por autoridad electoral federal, así como para calificar que los actos y resoluciones electorales de autoridades de las entidades federativas se apeguen a los preceptos constitucionales y a las propias normas locales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

En los hechos existe un Tribunal Electoral adscrito a la Federación con facultades para determinar cuándo, cómo y por qué las resoluciones de los tribunales locales están o no, apegadas a la legalidad y constitucionalidad; esto, evidentemente, afecta las sensibilidades de los estados, genera debates y protestas; aunque, debe subrayarse, al final siempre se han acatado sus sentencias. Con este instrumento, la jurisdicción constitucional sólo puede justificarse cuando se invoca la desconfianza en las instituciones locales, razón por la cual difícilmente se legitima frente a autoridades y ciudadanos de las entidades federativas. Además, la vigencia de las premisas básicas supuestas en toda elección puede lograrse a través de su expresión detallada en la forma de derechos o garantías constitucionales de alcance nacional y consolidando una jurisdicción constitucional fuerte y accesible con el mismo alcance, lo que puede materializarse a través de una Reforma a la carta constitucional.

La herencia del antiguo presidencialismo mexicano, nugatoria del federalismo, persiste e insiste en mantener aquel esquema tradicional que únicamente aceptaba la emisión de las decisiones desde el centro para resolver el destino de la periferia; sin advertir que son los estados de la República los nuevos impulsores del cambio en el país. Esas actitudes pretenden ignorar una nueva realidad, donde existe una absoluta libertad de los gobernadores, apoyada en las fuerzas políticas locales, quienes deciden unilateralmente en lo relativo a la entidad que gobiernan y, en conjunto o en bloques, adquieren una más amplia capacidad de negociación, incluso en la asignación de recursos económicos, ya sea obteniéndolos a través del Ejecutivo Federal o, directamente, desde la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados.

A contracorriente de esta nueva tendencia federalista, se percibe la resistencia desde la capital a dejar atrás la preeminencia decisoria sobre el resto del país y, desde la “provincia”, la ausencia del impulso necesario para reclamar y ocupar el lugar correspondiente, a lo que se le suma la falta de instrumentos constitucionales para hacer efectivo el federalismo, salvo los procesales establecidos en el artículo 105.

Sin duda alguna, un factor decisivo en la preservación del esquema tradicional es la ventaja histórica del Distrito Federal como asiento de los poderes federales, condición a la que se suma la presencia en la Ciudad de México de las más importantes instituciones políticas, educativas, culturales y económicas del país. Lo anterior propicia, sin duda, más y mejores oportunidades para quienes se forman y desarrollan en la gran urbe, o de otra manera están vinculados a las organismos federales, respecto de las que tenemos los mexicanos del interior del país. El ejemplo más claro se observa en el resultado del proceso de elección de seis magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue una oportunidad omitida por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para fortalecer la jurisdicción electoral federal con la vasta experiencia de las judicaturas locales en la materia, fuente primordial de los asuntos contenciosos electorales de los que conoce el Tribunal Federal a través del juicio de revisión constitucional. No hubo en las ternas remitidas a la Cámara de Senadores una sola propuesta surgida de los treinta y dos tribunales electorales de la República. Fue un duro revés; desconocimiento rotundo a la práctica acumulada por los juzgadores estatales y del Distrito Federal.

Durante ese proceso, las expectativas de los juzgadores locales se extinguieron inmediatamente, si acaso hubo buenas intenciones cuando se integró la primera nómina de aspirantes donde se incluyeron los nombres de distinguidos magistrados estatales quienes, por razones aún no explicadas, quedaron excluidos en las rondas subsecuentes. El resultado: los estados volvieron a quedar fuera de un organismo nacional.

Contrarrestar el monopolio otorgado por las normas constitucionales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era un tema de necesaria inclusión en la Reforma Electoral, que ya se contemplaba en la Re-

forma aprobada en 1996, cuando la experiencia jurisdiccional electoral en los estados federados era incipiente. Sin embargo, todo quedó en buenos deseos: la Reforma no incluyó un solo mecanismo para integrar los órganos colegiados del Estado, y negó a las entidades federativas el papel protagónico acorde con la nueva dinámica política del país.

El ciclo de la Reforma constitucional en materia electoral y el de la Reforma electoral en la legislación secundaria federal están concluidos. En las constituciones y leyes de las entidades federativas ha iniciado su marcha. Falta que la Suprema Corte se pronuncie sobre los juicios de amparo presentados por industriales de la radio y la televisión y por un grupo de intelectuales.

Estamos entonces frente a un episodio terminado en el que la Reforma es derecho vigente y, por lo tanto, debe ser observado. La aprobación de las normas electorales que regirán la vida política en los estados es un proceso complicado; significa la oportunidad de hacer ajustes al momento de legislar sus propias Reformas electorales. Lo deseable es evitar en los estados 'Reformas espejo' de la federal y resolver las propias complejidades con una visión más ambiciosa en cuanto hace a sus órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales.

Los institutos electorales requieren asegurar su autonomía, para ello es necesario dotarlos de mayores atribuciones pero eliminar los riesgos del burocratismo postelectoral. Es necesario que las entidades federativas cuenten con sus propios mecanismos, los más adecuados conforme a su lógica regional.

Buena parte de la estabilidad de un régimen democrático depende de las acciones que se realicen desde los tribunales electorales. Sus acciones eficaces, entendidas como capacidad para encontrar soluciones a los problemas político-electorales desde la esfera jurisdiccional no sólo redundarán en la perdurabilidad del régimen, también favorecerán la confianza y cooperación entre los actores, que ayuden a la conformación de un paradigma de gobernabilidad.

En las nuevas rutas a trazar para el sistema federal se debe tomar en cuenta el creciente protagonismo de las entidades federativas y el consecuente fortalecimiento de las instituciones locales. En este sentido resulta fundamental revalorizar, formalmente, el alcance de las atribuciones anulatorias del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, que a partir de la formalización del juicio de revisión constitucional electoral abrió el debate en torno a la naturaleza del federalismo mexicano y la soberanía de los estados. Lo que se busca es establecer una nueva relación, con sentido federalista, sin prepotencia del centro, ni sumisión estatal, entre las autoridades locales y las federales, tanto administrativas como jurisdiccionales, donde prime la colaboración entre iguales. La nueva jurisdicción de las salas regionales es propicia para lograrlo.

Es necesario insistir en la importancia de igualar las condiciones de seguridad en el ejercicio del cargo de los magistrados de los tribunales locales, el carácter permanente de los propios órganos jurisdiccionales y el aseguramiento de condiciones mínimas para preservar su autonomía. La Reforma nada recoge de ese reclamo que, bien entendido, beneficia más al justiciable que al juzgador. En contraste, se estableció la permanencia de las salas regionales del tribunal federal.

Esto posibilitaría una manera distinta de enfrentar los asuntos públicos, una nueva forma de ejercicio del poder estatal, que traiga consigo instituciones fuertes, orientadas a la obtención de resultados y dispuestas a compartir responsabilidades. En este sentido se requiere redistribuir racionalmente el poder entre ámbitos de gobierno, esto es, fortalecer el federalismo para hacerlo más eficaz.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal. La Reforma no lo hizo.

Por el contrario, la Reforma propició un ambiente de oportunismo que las fuerzas políticas locales aprovecharon de una manera no siempre positiva. Ante la obligatoriedad de la Reforma en el ámbito local ordenada por el transitorio constitucional, en las entidades federativas se abrió un espacio de posibilidad para modificar las estructuras electorales, administrativas y jurisdiccionales, siguiendo el ejemplo de la dosis aplicada por el Congreso Federal al Consejo General del IFE. El ejemplo más emblemático lo ha dado el Estado de México donde, al amparo de la dispo-

sición reformista, los partidos negociaron una serie de decisiones legislativas que produjeron una notable alteración donde lo menos que pasó fue un descarado reparto de cuotas al momento de decidir las modificaciones a la normatividad aplicable al órgano administrativo electoral, al extremo de provocar la renuncia, en un gesto de honestidad intelectual y ética ciudadana, del Consejero Presidente quien atinó a denunciar con ese acto el menoscabo a la independencia del órgano ciudadano.

Otro ejemplo interesante es el de la Reforma en el estado de Jalisco. Ahí los diputados acordaron un aumento del quinientos por ciento al financiamiento de los partidos políticos. El rechazo del Ejecutivo a esta determinación legislativa se concretó a través de una controversia constitucional desechada de plano por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerarla notoriamente improcedente. Así también, la Reforma afectó negativamente al sistema federal.

En este contexto tampoco puede omitirse una situación importante, por el contrario, debe apreciarse con preocupación hacia el futuro: conforme a las disposiciones constitucionales para modificar la Carta Magna, la casi totalidad de las legislaturas locales otorgó su voto aprobatorio. La excepción fue el estado de Coahuila, donde se advirtieron los riesgos que implicaba, además de contar con el antecedente de su propia Reforma aprobada meses antes con notables avances. Porque también hay que decir que hubo estados —Hidalgo por ejemplo— donde ya se habían adelantado Reformas electorales que resolvieron, incluso, aspectos apenas abordados por la federal. Queda para los legisladores estatales asumir con más cuidado y compromiso regional el sentido de sus votos como parte del poder reformador.

III. Consecuencias y oportunidades

Con la Reforma de 2007 se cumplieron treinta años de reformas electorales en nuestro país y, como se ha visto el resultado, no se avizora un destino final u horizonte definitivo. El reformismo mexicano se convierte en una postura crónica. Por un lado nos hace ver como un país con un dinamismo político envidiable; por otro nos muestra incapaces para consolidar los cambios en leyes e instituciones.

Cada legislatura federal ha tenido la tentación de hacer “la gran Reforma político-electoral” que, invariablemente, ha terminado por ser un parche para ajustar la ley a la realidad inmediata. En promedio, cada Reforma electoral elaborada a partir de 1977 ha tenido una vida útil de tres años, coincidente con la llegada de nuevos legisladores y gobernantes que emprenden modificaciones a la ley con un propósito legitimador.

En este sentido, la Reforma de 2007 no ha sido la excepción. Calificada por los legisladores como definitiva, esta Reforma discutida y apro-

bada en tiempo récord, ha comenzado a definir el rumbo y el ritmo de los procesos electorales del país.

Uno de los principales temas es el relativo a la limitación del uso de los llamados spots como vehículo privilegiado de la comunicación político-electoral. Por sus características los spots tienden, por un lado, a favorecer la difusión de mensajes simplificados que a lo único que conduce es a empobrecer el debate y eludir la comunicación de propuestas y visiones de país. Es un motivo por el que la autoridad electoral debería organizar la transmisión de programas en horarios estelares en los que se presenten las plataformas de los partidos y en donde los candidatos debatieran entre sí.

Esto es, privilegiar el debate de las ideas y no el intercambio de agravios personales. Sin embargo, lo que se vislumbraba como una solución puede tener un efecto contrario, ya que eventualmente se incrementará de manera exponencial el número de spots que transmitirían los partidos en sus campañas. Cuarenta y ocho minutos diarios por estación implica que cada estación de radio y televisión tendría que transmitir 96 spots de medio minuto diariamente.

Con cerca de mil quinientas estaciones de radio y más de trescientas estaciones de televisión, tendremos un flujo de cuando menos 172 mil spots diarios, que en sesenta días de campañas para diputados darían un frívolo total de más de diez millones de spots, 85% de los cuales serían para los partidos. ¿Cuál “desespotización” de las campañas?

Por otro lado, ya se han producido actitudes de franco desacato por parte de una televisora de cobertura nacional para transmitir publicidad conforme a los acuerdos del IFE. A esto hay que agregar que los legisladores distribuyeron un recurso que son los tiempos. No es necesario ser experto en planeación y estrategia de comunicación para saber que el recurso escaso a distribuir son las audiencias. Tendremos muchos problemas en el futuro con esta medida, que derogó de un plumazo la planeación de las campañas en términos de audiencias, frecuencia y alcance.

El problema de la llamada spotización de las campañas y del monopolio férreo del IFE ya lo hemos visto en las elecciones de Nayarit del 6 de julio.¹¹ Durante este proceso electoral se aplicaron los nuevos parámetros para el ejercicio de la libertad política, al establecer límites a comportamientos que antes no los tenían y ahora ya no estarán permitidos.

Se empezó a acatar lo establecido en el artículo 43 de la Ley Electoral del estado, en el que se establece que el Instituto Estatal Electoral gestionará ante las autoridades correspondientes del Instituto Federal Electoral, el otorgamiento de tiempos en la radio y televisión de cobertura estatal o nacional, para que sean asignados a los partidos políticos a nivel local, en los términos del artículo 41 fracción III apartado B de la Constitución Federal, que establece que la administración y distribución de los tiempos del estado serán administrados por el IFE.

Partido o Coalición	Distribución igualitaria	Distribución proporcional	Total de mensajes
Partido Acción Nacional	54	101	155
Partido del Trabajo	54	66	120
Alternativa Socialdemócrata	54	0	54
Juntos por el Bien de Todos	54	156	210
Por el Bien de Nayarit	54	69	123
Por el Nayarit que Todos Queremos	54	360	414
Totales	324	752	1,076

Fuente: Acuerdo del Consejo Local Electoral, mediante el cual aprueba la propuesta de pautas de radio y televisión para las campañas electorales de IEE-Nayarit.

¹¹ Al momento de escribir el presente artículo faltan las elecciones del 5 de octubre en Guerrero y la del 9 de noviembre en Hidalgo que se atenderán con estos mismos criterios.

Se estableció que el horario de transmisión de los promocionales de los partidos políticos en radio sería de las seis de la mañana a las doce de la noche y, en televisión, de las seis a las ocho y de las seis de la tarde a las diez de la noche. En ambos medios electrónicos se transmitieron 1,076 spots.

Se acordó establecer dos criterios para la distribución de tiempos convertidos en mensajes por partido político, el primero llamado de distribución igualitaria, con el que cada partido obtuvo derecho a 54 spots y un segundo de distribución proporcional, en el que la coalición Por el Nayarit que Todos Queremos obtuvo 360 y Alternativa Socialdemócrata, cero. La disparidad fue muy clara.

Inclusive, durante la campaña los partidos produjeron sus mensajes de radio y televisión, y los entregaron al IFE para que ordenara su difusión de manera equitativa. Sin embargo, como la ley no reglamentó los nuevos medios de comunicación como internet, los ciudadanos recurrieron a este medio para hacer valer su derecho de expresión, ante la prohibición para contratar tiempos en medios públicos. No sólo alojaron videos para su consulta, sino que agregaron comentarios a favor y en contra. Ahí, además de subrayar que los partidos se valieron “de viejas prácticas” para conquistar el voto ciudadano, como el dispendio en propaganda y la alianza en otros medios para difundir sus actos de campaña, utilizaron diversos portales como *YouTube* para montar parodias contra candidatos del PRI. Destaca un usuario autodenominado “ciudadanodehoy” que satirizó al candidato del PRI a la presidencia municipal de Tepic con parodias de la película *La ley de Herodes* y con una escena de *El candidato*, de Cantinflas.

El Instituto Estatal Electoral rechazó una queja de la alianza PRI-Panal, porque no aportó el nombre del administrador de la página web. El líder del PRI local afirmó que “espíritus malignos promovieron los mensajes”.

La lección es evidente. Ninguna disposición legal puede frenar total y permanentemente la libertad de expresión, que es una garantía constitucional. No es raro que en temporadas electorales lleguemos a escuchar despropósitos y barbaridades, pero eso es mejor que el silenciamiento. Los ciudadanos son sobradamente capaces de discernir entre las sinrazones y la sensatez, como para necesitar tutela oficial.

Teniendo como fondo el tema de los medios de comunicación y las lecciones que dejó el proceso electoral de Nayarit, comienzan a alzarse voces que discrepan acerca de la aplicación de la normativa en las entidades federativas. Hay quien opina que no existe obligatoriedad para adecuar las leyes locales, que las especificidades de cada estado de la República no permiten las reformas espejo. Otros aseveran que aun así, los ordenamientos constitucionales son supremos y vigentes, por tanto aplicables. En esta disputa llama la atención la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la acción de inconstitucionalidad incoada por el Procurador General de la República en contra del gobierno y del Congreso de Guerrero por la aprobación de la ley que atenta contra la Reforma al pretender que un organismo local controlara los tiempos de radio y televisión destinados a los partidos políticos durante los procesos electorales locales.

El Congreso de Guerrero modificó su Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para ajustarla a la Reforma nacional que entró en vigor el 13 de noviembre de 2007. Al hacerlo dotó al Instituto Electoral del estado de Guerrero de atribuciones para administrar y distribuir el tiempo en radio y televisión destinado a los partidos políticos a nivel local, así como de una serie de facultades para controlar los tiempos en los canales y medios propiedad del gobierno estatal. En los hechos se instauraba un sistema local “paralelo” al federal en materia de acceso a los medios electrónicos de comunicación. El artículo motivo de la disputa es el 46 de la legislación guerrerense y dice que los partidos políticos y las coaliciones tienen acceso, “en forma equitativa, gratuita y permanente”, a los medios de comunicación social propiedad del gobierno del estado.

En el primer día de discusiones en torno a este tema, la ministra Margarita Luna Ramos propuso declarar que los organismos electorales de los estados de la República y del Distrito Federal no tienen atribuciones para regular el tiempo de radio y televisión que le corresponde a cada partido político durante los procesos electorales locales, por considerar que el IFE es la única autoridad que puede regular el acceso a los tiempos en radio y televisión. Se justifica la centralización de la asignación de los tiempos en los medios electrónicos, prevista en el Código Federal de Institu-

ciones y Procedimientos Electorales por razones de equidad en la contienda, por lo que será la autoridad federal quien destine 15 minutos diarios a las campañas locales de los partidos políticos en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura local. Así lo determinó por unanimidad el pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Independientemente de la asignación de tiempos oficiales a los partidos políticos y de la prohibición para que cualquier persona física o moral pueda contratar y acceder a espacios de radio y televisión para expresar sus ideas, respecto a candidatos y/o partidos políticos, en cualquier tiempo, incluso fuera de períodos de campañas electorales, es necesario revisar el modelo de las campañas políticas a partir de la prohibición de la “campaña negativa”. El texto reformado del artículo 41 constitucional indica que no estarán permitidas “expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, o que calumnien a las personas”, y por su parte, el 34 constitucional establece que la propaganda “...deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social”.

Cabe preguntarse, ¿qué debemos entender por denigrante? ¿Un promocional que utilice un hecho público comprobado —como el insultante enriquecimiento de un funcionario público ahora candidato— será considerado como tal? Más aún, ¿un anuncio que indique en 2009 que el gobierno federal o un gobernador no cumplieron con tal o cual compromiso de campaña, será denigrante para las instituciones? Son muchas las preguntas y, hasta el momento, no hay respuestas.

Quienes por alguna u otra razón tenemos responsabilidades en los procesos electorales, debemos reflexionar el sentido de las campañas políticas a partir de estas prohibiciones que, por momentos, pareciera considerar a los electores ayunos de discernimiento para valorar el mensaje que reciben.

En principio debiéramos entender que en una campaña política la parte principal y más importante es el elector, quien debe tener siempre todos los elementos a la mano para decidir adecuadamente conforme a sus propios intereses. En este contexto y sin querer hacer apología de las campañas negativas, también debemos aceptar que el uso correcto de los promocionales permite hacer una radiografía y transparentar a cualquier candidato. Aunque suene fuera de lugar, de esta forma se frena la llegada de candidatos no idóneos a la representación o al ejercicio de gobierno.

Es evidente que para las elecciones federales de 2006 no fue así. Durante este proceso, en vez de proponer una guerra para neutralizar a los contrarios, se llenó el espacio de calumnias, falsedades y mentiras. Durante ese proceso se invirtieron más de 400 millones de pesos en mensajes de la llamada “guerra sucia”, pagados irregularmente por terceros que nunca fueron sancionados; inclusive se contrataron consultores extranjeros para impulsar las llamadas campañas de odio. Incluso, un consorcio televisivo impuso precios exorbitantes para las campañas y presionó en el Congreso para que los partidos aprobaran una ley a modo

que le garantizara privilegios monopólicos; luego declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todos los partidos invirtieron el dinero público en las campañas más caras y polémicas de nuestra historia reciente. El único perdedor fue el ciudadano.

Otro ejemplo más cercano es la toma de la tribuna de las cámaras de Diputados y de Senadores con motivo de la presentación de la iniciativa de la llamada Reforma Energética. El once de junio de este año, el Instituto Federal Electoral acordó, en votación dividida de su Consejo General (5 votos a favor y 4 en contra), sancionar con 430 mil 283 pesos al Partido Acción Nacional, por difundir un spot de televisión en el que llama “violento” al Partido de la Revolución Democrática, por haber ocupado ambas tribunas parlamentarias por dos semanas. Además, se le obligó a sacarlo del aire y retirarlo de su página electrónica. ¿Mintió el PAN al decir que la toma de la tribuna de las cámaras legislativas era una acción violenta? ¿La toma física de una instalación, para evitar que funcione como se encuentra establecido legalmente, violenta la ley? ¿Para impedir que el Congreso sesione en su recinto se recurrió a una acción violenta?

Las mentiras escandalosas destruyen candidatos y elevan los puntos del *rating*, al mismo tiempo que aumentan la circulación de los diarios; se hace con total impunidad y eso no es castigado. Al que utiliza los medios de comunicación para denunciar una acción violenta se le castiga económicamente y se le aplica un acto de censura. Quienes tomaron las tribunas sólo pagarán el precio al momento de las votaciones en la próxima elección intermedia de 2009.

La Reforma tal cual, en vez de proteger la libertad de expresión, sólo se ocupa de la equidad en la contienda, permite a los tres grandes partidos contar con posibilidades muy similares de acceso a los medios de comunicación electrónica. En el fondo se trata de evitar que los recursos económicos de los partidos condicionen la igualdad en el acceso a los medios de comunicación, de modo que los que terminen por hacer uso de la publicidad electoral televisiva y acaparen el espacio audiovisual durante la campaña electoral sean los partidos económicamente fuertes.

En sí, esto no es malo porque es evidente que no

todas las formaciones políticas cuentan con los mismos ingresos, ni pueden, por tanto, emplear el mismo esfuerzo económico en hacer llegar a los electores su mensaje y su programa, a través de la propaganda. Y como es sabido, la realizada en la televisión es de las más caras, por lo que quedaría sólo al alcance de unos pocos partidos. Por esta razón se ha optado por la solución de prohibir a todos contratar publicidad en las cadenas de televisión, tanto las públicas como las privadas. Así, la presencia de los partidos en este medio de comunicación durante la campaña electoral no se hace depender de su capacidad económica. La publicidad en la prensa escrita y en las emisoras de radio privadas se permite, si bien ha de quedar claro para los lectores y oyentes que se trata de publicidad, por lo que ha de identificarse como tal para garantizar la correcta información del elector.

Además, se prohíbe a estos medios toda discriminación entre los distintos candidatos en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de dichos espacios.

Esta situación constituye un avance significativo; sin embargo, no se puede perder de vista que el principal problema en relación con los medios se refiere al modo en que éstos inciden sobre los procesos electorales, ya sea definiendo la agenda del debate electoral o imprimiendo su propia racionalidad a los mensajes y discursos electorales. Tampoco se puede ser ingenuo: “nadie niega su capacidad para moldear el imaginario colectivo y su carácter incisivo sobre las diversas ideologías que conviven en el país. [...], los medios de comunicación son algo más que una magnífica caja de resonancia del pensamiento contemporáneo, son también un poderoso negocio regido por la lógica de la competencia y la obtención de ganancias”.¹²

Si bien las naturales resistencias de los propietarios de los medios electrónicos de comunicación encuentran su justificación en las sustanciales ganancias que perderán por la compraventa de los espacios de difusión, así como por la producción de los mensajes, la sociedad en sí se verá compensada por el proceso

¹² Villa Bonifaz, Francisco, *Los dueños del cuarto poder*, Ed. Planeteta, 2008.

de maduración de la democracia y sus instituciones, donde los mismos medios también tendrán un papel importante a cumplir: difundir ideas, debates y propuestas.

Al final del día, el impedimento a la publicidad de los partidos políticos y sus candidatos en los medios masivos, como son la televisión y la radio, también implicará mayor seriedad y viabilidad en las propuestas que se hagan a lo largo de las campañas. Muy difícil será mantener una posición de respeto y aceptación de la ciudadanía después de lograr el triunfo electoral si no se cumplen los ofrecimientos hechos. Esto, por supuesto, llevará a que los partidos políticos y los equipos de campaña cuiden en serio el patrimonio electoral en cada contienda para estar en condiciones, bien de repetir el triunfo, o de evitar la derrota recurrente.

A corto plazo, es decir, en las siguientes elecciones federales, las nuevas reglas implicarán una etapa diferente donde se espera que la mayor parte de los contactos con la población se hagan por las vías que cada partido político se provea.

Adicionalmente surgió otro problema: la incapacidad presupuestaria del IFE para cubrir el costo del monitoreo necesario para asegurar el cumplimiento de ley en lo relativo a la equidad en el uso de medios electrónicos. A la petición de los recursos económicos para cumplir con esta función vino la respuesta parcialmente positiva de la Secretaría de Hacienda, al grado de provocar una fricción, y la advertencia como respuesta, de que sin dinero no se aseguraba la observancia de la disposición legal a su cargo. Conclusión: Reforma sin dinero será nula en los hechos y las repercusiones, de no resolverse el problema, afectarán irremediablemente a los procesos electorales de las entidades federativas.

Otro tema preocupante por sus consecuencias tiene que ver con la ampliación, por una vez, de los tiempos de mandatos de gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos locales particularmente en los estados de Chiapas y Michoacán. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, promovidas por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional en

el estado de Chiapas, al declarar la invalidez de los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto transitorio del Decreto 419, mediante el cual se realizaron las reformas electorales con las que se buscaba que las elecciones locales coincidieran con las federales. También se analizó la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006 promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Convergencia y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en contra del Congreso y el Gobernador del estado de Michoacán de Ocampo. En esta acción se reclamó el decreto 69 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la constitución Política de dicho estado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 22 de septiembre de 2006.

En ambos casos, el Pleno de la Suprema Corte resolvió declarar la invalidez de las reformas que establecían, por única vez, un plazo mayor a la duración en el encargo de diputados y miembros de los ayuntamientos locales. Sobre Chiapas, los ministros consideraron que, pese a ser loable la intención de sincronizar la elección local con la federal, la forma en que pretendió llevarse a cabo la Reforma contravenía a la Constitución. Los ministros manifestaron que la ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular afecta los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes establecidos en los artículos 35, 39, 40 y 41 de la Constitución. La prórroga soslaya el mandato popular por un tiempo determinado que les fue otorgado a los representantes.

En el estudio de las acciones de inconstitucionalidad, la discusión giró en torno a examinar si las reformas son o no acordes a la norma suprema en cuanto a la alternativa transitoria elegida por el constituyente local para la operatividad de la Reforma electoral aludida. Al respecto, los ministros establecieron que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la ampliación del mandato de determinados órganos locales de representación popular (legislatura local y ayuntamientos) más allá del periodo para el cual han sido electos por la comunidad de la entidad federativa.

Referente a Michoacán, la Reforma buscaba hacer coincidir las elecciones locales con las federales y, para ello, el Congreso local prorrogó el ejercicio en

el cargo de los diputados y de los integrantes de los ayuntamientos, así como el nombramiento de un gobernador mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, para un periodo del 15 de febrero de 2008 al 30 de septiembre de 2009. En esta acción de inconstitucionalidad, los ministros también resolvieron, por unanimidad, declarar la invalidez de los artículos en los que se establecía la prórroga del encargo, así como el nombramiento de un gobernador por parte del congreso local por un periodo reducido. Los ministros enfatizaron que el artículo 116, fracción I, de la Constitución establece expresamente que los gobernadores de los estados deben ser electos mediante el voto directo.

En este nuevo orden, ¿cómo debe pensarse la justicia electoral? ¿Nuestro marco jurídico, las infraestructuras físicas y presupuestales son suficientes para soportar este cambio? ¿Es relevante para la estabilidad política de los estados y del país mismo? Las respuestas a estos cuestionamientos nos remiten a una de las más antiguas discusiones en torno de los sistemas electorales, aquella referida a la tensión entre justicia electoral y gobernabilidad.

La justicia electoral otorga legitimidad y estabilidad al régimen político y lo hace con acciones tendientes a la regulación de los poderes. La eficacia en la impartición de justicia implica la correcta elección de los medios orientados al fin político del gobierno y, a la vez, a la satisfacción de las demandas cualesquiera que ellas fueran. Las instituciones electorales deben tener la suficiente capacidad para adaptarse flexiblemente a los cambios y a las exigencias del ambiente y durar de esta manera en el tiempo.

En este sentido, buena parte de la estabilidad del régimen democrático depende de la fortaleza de los tribunales electorales. Sus acciones eficaces, entendidas como capacidad para encontrar soluciones a los problemas político-electorales desde la esfera que les es propia, redundarán en la perdurabilidad del régimen.

Así, nuevamente, igual que con la eficiencia, esto favorece la confianza y cooperación entre los actores, contribuye a la conformación de un paradigma de gobernabilidad. Es evidente: la gobernabilidad pasa por la justicia electoral. Con esa premisa resulta imprescindible explorar un diseño constitucional que resuelva las condicionantes surgidas de la nueva realidad derivada del agotamiento del presidencialismo mexicano y refuerce el desarrollo del modelo federal.

En esos términos, los temas que no deben pasar inadvertidos a ninguna legislatura local, no obstante su exclusión en la Reforma constitucional, son los siguientes:

1. La necesaria permanencia de los tribunales electorales que hasta el día de hoy no existe en varios estados. Si queremos autoridades electorales altamente preparadas para enfrentar los retos que día a día se presentan derivados del creciente fenómeno de la judicialización de la política, es necesario crear cuadros profesionales alta-

mente calificados y especializados en la materia electoral, lo cual sólo se logrará con su permanencia.

2. No menos importante es la especialización de las autoridades electorales, pues el hecho de que en México existan todavía Tribunales o Salas Electorales temporales que también conozcan de otras materias debilita, sin duda, su especialización, además de ser parte de una visión reduccionista de la materia.

Si asumimos a la Reforma electoral como de tercera generación y consideramos el calado de la materia en la gobernabilidad, debemos dejar de considerar a los órganos electorales y sus integrantes como jueces de menor importancia, pues actualmente en materia electoral no existe carrera judicial y el trato a los magistrados no es igual al que se les da a sus pares en otras materias; por ello, los legisladores locales tienen que establecer las mismas condiciones de inamovilidad, permanencia y salarios, lo cual sólo se logrará incluyendo a los tribunales electorales, en los casos en que aún no es así, a los poderes judiciales —en apego al principio de unicidad, que recientemente se apreció al incluir a la justicia para adolescentes a los poderes

judiciales— pues sin duda esto los fortalecerá al caminar junto con los demás tribunales.

Las bases ya están puestas: el 30 de julio de 2008 fueron instaladas formalmente las cinco salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuya operación ahora será permanente, de acuerdo con la reciente Reforma política y del Poder Judicial de la Federación. Las salas regionales ya no tendrán sólo atribuciones para resolver los asuntos de procesos electorales federales, sino además resolverán recursos de apelación relacionados con los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral.¹³

Atenderán juicios de revisión constitucional derivados de comicios para elegir diputados locales y ayuntamientos; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (respecto a comicios de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa) y también respecto de actos de dirigencias estatales y municipales de los partidos políticos.

Esta nueva etapa en la distribución de competencias abre una ventana de oportunidad para mejorar la impartición de la justicia electoral, no sólo en cuanto a la prontitud con que deben resolverse los asuntos

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS		
MEDIO DE IMPUGNACIÓN	SALA SUPERIOR	SALA REGIONAL
Recurso de apelación	Actos o resoluciones del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto o de la Junta General Ejecutiva.	La Sala Regional que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada de los órganos del Instituto.
Juicio de revisión constitucional electoral	Elecciones de gobernadores y del jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de los procedimientos de democracia directa.	Elecciones de diputados locales y diputados a la ALDF, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos del DF.
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano	Elecciones populares en que se elija Presidente, gobernadores, jefe de Gobierno del DF, y en las elecciones federales de diputados y senadores (RP) y dirigentes de los órganos nacionales de los partidos políticos.	Violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores (MR), en las elecciones de diputados locales, de la ALDF, delegaciones DF, elecciones de servidores públicos municipales. Determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores (MR), diputados locales y a órganos de dichos institutos distintos de los nacionales.

¹³ Las salas regionales se dividen de acuerdo con las circunscripciones plurinominales y tienen como sedes las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

de la materia, sino en lo relativo a la calidad de las sentencias emitidas por los tribunales locales y su tránsito por las salas regionales en su conocimiento de elecciones de diputados de los congresos estatales y ayuntamientos.

Si partimos del hecho de que el número de estados pertenecientes a la circunscripción de cada sala regional es pequeño, será fácil de comprender que el contacto de éstos con la sala correspondiente puede ser mucho más estrecho de lo que era posible con la Sala Superior donde siete magistrados conocían de los asuntos provenientes de toda la república. En esa situación era difícil, a pesar de que hubo esfuerzos para lograrlo, mantener una relación que permitiera intercambiar opiniones jurídicas, unificar criterios, acercar conocimientos y dialogar de manera fluida.

Lo mejor de este nuevo status para la justicia y los justiciables de las entidades federativas, lo que les resultará más benéfico, será la posibilidad producida por un vínculo de cercanía y colaboración entre ambas instancias. Un ejemplo: si se diseñan estrategias compartidas de capacitación para el personal de las salas regionales y los tribunales locales, paulatinamente los criterios en ambas instancias se irán homologando. Otro: si logramos construir un ambiente de colaboración, estudio e intercambio, magistrados federales y estatales seremos beneficiarios de un cúmulo de información, conocimiento y experiencia que finalmente se verán reflejados en la calidad de las sentencias que unos y otros emitamos. Si compartimos ejercicios de interpretación en los que se conjuguen las visiones federal y local para aplicar los ordenamientos de cada estado, los tribunales locales abrevaremos en la interpretación constitucional y las salas regionales en el derecho electoral particular. Y algo muy importante para el desempeño en esta materia: el conocimiento veraz de la realidad política de cada estado para abundar en la sensibilidad de los juzgadores federales. Si lo anterior es así en el mediano plazo, habrá necesariamente un mejor producto de la justicia electoral en cada región del país.

Independientemente de sus atribuciones, se deben destacar dos problemas relacionados con la operatividad de los tribunales. El primero tiene que ver con

la sustitución de magistrados de la Sala Superior del TEPJF. Ante la ausencia de un magistrado por deceso o por renuncia, será suplido por alguno de los magistrados de las salas regionales, lo que provocará que la sala regional se quede con dos de sus tres integrantes que, en caso de empate, facilitará la prevalencia del presidente de la sala por tener voto de calidad. Así, al desaparecer la colegialidad regional, las decisiones serían unipersonales. El segundo problema tiene que ver con el quórum legal de la propia Sala Superior, integrada por siete magistrados. En estos cuerpos colegiados y por los temas que resuelven se requiere un quórum alto y no bajo. Se podrá dar el caso de que un asunto lo resuelvan el magistrado presidente y otro más, pues el primero tiene voto de calidad para romper empates.

Como puede verse, con los resultados de las elecciones de 2006, se respiraba en el aire un extendido y vago consenso en torno a la necesidad de cambiar de régimen electoral. Se pensaba que era la hora justa del rediseño institucional, el momento de elaborar reglas claras y legítimas para brindar certidumbre al intercambio social. Se trataba de hacer conciliables la gobernación eficaz con la pluralidad democrática a lo largo del tiempo. Es decir, estabilidad y eficacia en el marco de una democracia plural. Sin embargo, como estaba absolutamente previsto, el pronóstico no se cumplió. Pocos fueron los cambios aprobados. Los más importantes aquéllos que beneficiaron a los partidos, porque en este proceso, los partidos demostraron que son capaces de cualquier cosa antes de cambiar un sistema que los beneficia. Sin presión social, los actores políticos sólo se dedicaron a defender sus intereses. Si bien es cierto que insistieron en la necesidad urgente de hacer Reformas políticas; sólo se realizaron cambios que les permitieron conservar sus espacios de poder. No importó el atropello al sistema federal.

¿Cuánto tiempo tendrá vigencia esta Reforma? Los augurios no son buenos. Podría ser la más breve. El resultado de las elecciones de 2012 y el arribo de la LXII legislatura pueden traer consigo su punto final. Ojalá y sean las entidades federativas las impulsoras del capítulo siguiente. Están obligadas a serlo...