

México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales

México: Electoral Reform 2007 and its impact on local elections

Pablo Vargas González*

RESUMEN

Los objetivos de este trabajo son analizar los alcances de la reforma electoral de 2007 y sus repercusiones en las entidades federativas, considerar los antecedentes de reformas electorales de periodos anteriores que tuvieron un bajo impacto en los estados y evidenciar los riesgos de que algunas propuestas específicas no sean aplicadas cabalmente o sean eludidas, lo que se traduciría en una reforma incompleta que impediría el proceso de consolidación democrática en México. Sin embargo, con los resultados de las elecciones federales de 2009 y de los distintos comicios locales efectuados en 2010 se piensa en una nueva reforma electoral complementaria.

PALABRAS CLAVE: reforma electoral, elecciones locales, consolidación democrática, calidad de la democracia.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the scope of the 2007 electoral reform and its impact on the states, consider the history of electoral reforms of prior periods that had low impact on states and to highlight the risks of

* Profesor investigador del Área de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

specific proposals that are not fully implemented or are circumvented, which would result in a complete electoral reform that would impede the process of democratic consolidation in Mexico. However, the results of the 2009 federal election and the various local elections until 2010 is thought a new “electoral reform” complementary.

KEYWORDS: electoral reform, local elections, democratic consolidation in Mexico, quality of democracy.

Introducción¹

Uno de los aspectos significativos de la reforma electoral constitucional de 2007 en México es su referencia directa al ámbito de las entidades federativas. Nuevamente se hizo énfasis en la aplicación de las reformas generales para que se implantaran en el ámbito local (estados y municipios), con lo que se buscó garantizar la certidumbre de los resultados electorales y de los procedimientos de toma de decisiones, con especial atención en las entidades federativas.

Con ello, en parte se reconoció que las reformas electorales anteriores en buena medida habían naufragado como consecuencia de la “tesis federalista” que dejaba al libre albedrío de las élites locales la aplicación de las reformas, tanto constitucionales como de la ley federal en la materia. Existen antecedentes claros —desde el inicio del ciclo de reformas electorales de 1977— de que los mecanismos de la transición política olvidaban la democracia local (estados y municipios) o bien dejaban en manos de las autoridades locales el alcance y la interpretación de las medidas que se debían implantar.

Hasta la reforma de 1996, los avances que se lograron en la materia tuvieron una repercusión desigual en los estados. En muchos casos, permanecieron las inequidades y la irracionalidad en las reglas del juego de la competencia electoral en los ámbitos locales. Especialmente en las entidades federativas, la institucionalización de los organismos electorales —el Instituto Federal Electoral (IFE) en el ámbito federal— fue un proceso lento y controlado, en el que grupos políticos impusieron sus prácticas, normas y mecanismos, que retrasaron o boicotearon la democracia local y las transformaciones políticas para generar una transición y consolidación democrática en los estados y municipios.

¹ Versión actualizada de la ponencia presentada en 2008, en el “XIII Congreso de latinoamericanistas españoles”, del 18-20 de septiembre, en Castellón, España.

Las medidas que se aprobaron en la reforma de 2007 resaltan la posición garantista para que las iniciativas no se dejen a la interpretación de los gobiernos locales. Estas consideraciones mandatan adecuar los alcances de la reforma constitucional y del código electoral aprobado en 2008 a las normas y leyes electorales de las entidades federativas. El IFE, de acuerdo con las nuevas disposiciones, jugará un papel central en las elecciones locales. No obstante, existen algunos riesgos y obstáculos que se han presentado en este proceso de adecuación de la reforma federal que han impedido la aplicación plena de este conjunto de enmiendas.

El objetivo de este trabajo es analizar los alcances de la reforma electoral de 2007 y sus repercusiones en las entidades federativas, considerar los antecedentes de reformas electorales de periodos anteriores que tuvieron un bajo impacto en los estados y evidenciar los riesgos de que algunas propuestas específicas no sean aplicadas cabalmente o sean eludidas, lo que se traduciría en una reforma electoral incompleta que impediría el proceso de consolidación democrática en México. Sin embargo, con los resultados de las elecciones federales de 2009 y de las distintas elecciones locales hasta 2010 se piensa en una nueva reforma electoral complementaria.

Antecedentes. Reformas electorales de baja repercusión en los estados

En el contexto de la transición mexicana se puso mayor atención al deterioro de la legitimidad del régimen, a los cambios del partido hegemónico, a los organismos e instituciones electorales centrales, y a los alcances de las modificaciones a la ley electoral federal. Pero muy poco se atendieron las condiciones y cambios de poder ocurridos en los ámbitos local y regional. Y, sin lugar a dudas, es en el medio local en el que mejor se pueden apreciar las dificultades de la transición política nacional, puesto que los avances y retrocesos se vinculan con la mayor o menor apertura política en las entidades federativas y con el balance de las contradicciones y

conflictos entre los grupos de poder con influencia extralocal, los grupos tradicionales y las fuerzas civiles alternativas.

Hasta 1994, la implementación de la reforma del Estado consideraba débilmente modificaciones profundas en las entidades federativas. Como sucedió desde la reforma política “lopezportillista” de 1977, la apertura política quedó limitada a los alcances de carácter nacional y esperó a que éstos fueran secundados por los gobiernos locales, pues de acuerdo con el régimen federalista, los estados son libres y soberanos. Empero, no ocurrió así, sino que en algunos casos hubo retrocesos que imposibilitaron el desarrollo de un ambiente de pluralismo.²

La diferenciación entre federal y local inició con la primera reforma electoral de tinte pluralista realizada en 1963, en la cual se creó la figura de “diputados de partido”. Según señala Paoli (1985), fue dirigida a los partidos satélite (PAN, PPS, PARM) que obtuvieran el 2.5% de la votación, con lo que tendrían derecho a cinco diputados en la Cámara. Esta reforma quedó como una iniciativa exclusiva para el plano federal, pues no se aplicó en las entidades federativas.

Sobre los alcances de la reforma política de 1977, que es el punto de partida del reformismo dosificado a la mexicana, se ha argumentado que debido a la fuerte resistencia de los elementos conservadores del régimen establecido, sus objetivos no fueron crear una reforma profunda que condujera a la alternancia, quedando reducida a una liberalización política de carácter limitado y gradualista, pactada desde la élite del poder y conducida por ella, ya que sus alcances no llegaban a tener siquiera condiciones pretransicionales, de acuerdo con O’ Donnell.³

² El 18 de enero de 1995, por primera vez los máximos representantes del gobierno y de los partidos políticos nacionales, en el documento “Compromisos para un acuerdo político nacional”, acordaron “promover reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal”. En *Perfil de La Jornada*, México, 18 de enero de 1995.

³ La “liberalización política se distingue del proceso democratizador en que sus reformas y acuerdos son de carácter gradualista y pactados desde arriba, en las que la élite de poder controla o dirige el proceso de cambio” (Middlebrook 1988).

Dado que las reformas a la Constitución debieron ser aprobadas por las legislaturas locales, desde el ámbito central el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dispuso que en las entidades federativas se iniciaran procesos que tendieran a adaptar dichas reformas a las condiciones específicas de las regiones, así como al contenido de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) (Martínez 1987). Esta adaptación tuvo el sello del grupo de poder dominante y del partido hegemónico que impuso sus prácticas. Si bien el impacto local que tuvo la reforma política lópezportillista se considera un parteaguas en la historia política electoral, también fue desigual y diferenciado.

En un estudio sobre la adaptación de las reformas de 1977 a las leyes locales en materia electoral, Madrazo (1985) mostró que en la mayoría de las entidades federativas los gobiernos locales escamotearon los distintos alcances de apertura y pluralismo políticos. Algunos no aplicaron correctamente, o sólo de manera parcial, las medidas que debían ser generales para todo el país. Aumentaron los requisitos para obtener diputados de representación proporcional y, sobre todo, permaneció el férreo control sobre los organismos locales electorales.

Un ejercicio similar se realizó después de las reformas electorales federales de 1993 y mostró que tampoco fueron un elemento de avanzada en el proceso de transición política para los estados. En un estudio comparativo, Crespo (1996) señala que, en puntos fundamentales, las legislaciones electorales locales no sólo no recogieron las medidas, sino que se plantearon severos retrocesos con relación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, (IFE 2005).

En el medio local, el Estado mexicano no tuvo la capacidad ni la voluntad de garantizar mejores condiciones políticas y electorales. Tampoco propició condiciones de certidumbre y legalidad tanto en el entorno como en el proceso electoral, pues las reformas fueron tardías e incompletas. Al inicio de la ciudadanización el organismo electoral central, el IFE, fue inca-

paz de vigilar y supervisar que la estructura electoral fuera menos afín a la lógica del partido del Estado.

Sin embargo, algunas entidades federativas fueron ámbitos en los que se dieron impulsos democratizadores. Los casos inéditos de alternancia local —Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco—⁴ resultaron excepciones a la regla; más casos fueron resultado de negociaciones informales y de la correlación de fuerzas nacionales y regionales que una tendencia hacia la democratización en el ámbito local.

Por el contrario, los medios locales fueron espacios subordinados a los intereses de la élite política en los que prevalecieron los mecanismos de control que caracterizaban las elecciones semicompetitivas del régimen autoritario: la refuncionalización y la rehabilitación del corporativismo y los cacicazgos, el control exacerbado de los organismos electorales, la coacción clientelar, el uso patrimonialista de programas sociales y la propagación de la cultura del miedo para forzar el voto de la “estabilidad”.

En 1989, la llegada de la alternancia local en las gubernaturas abrió todo un proceso de democratización que se denominó, según Espinoza (2000), “la vía federalista” de la transición democrática, promovida por el interés de las élites locales en buscar opciones de gobierno y de formas de participación, más que ser el resultado de un impulso democratizador centralista o el producto exclusivo de las reformas electorales. El voto ciudadano aportó más para romper los controles y los estrechos límites de participación.

Esto dio como resultado que entre los comicios federales y locales hubiera una “profunda segmentación”, como lo plantea Molinar (1991, 119), de espacios y arenas electorales bien diferenciadas en “todos los comportamientos de partidos y electores”. Dos arenas con tiempos y lógicas propias que, como afirma Lechner (1994), sólo formalmente transcurren de modo simultáneo, pero en realidad son asincrónicas.

⁴ Sobre Baja California, véase T. Guillén (1993); sobre Chihuahua, Alberto Aziz (1994); sobre Guanajuato, Guadalupe Valencia (1995) y sobre Jalisco, Jorge Alonso y J. Tamayo (1995).

A 30 años de iniciado el proceso de liberalización política, en las entidades federativas siguen presentes los viejos mecanismos de control: hay un bajo grado de pluralismo y falta de credibilidad; las élites locales mantienen el control, en mayor o menor medida, sobre la organización y la normatividad que rigen las elecciones locales, las cuales no han alcanzado a ser un espacio real de democratización y de alternancia plena. Ante los modestos avances ciudadanos, se impone una lógica de cerrazón e intolerancia que busca recuperar las pequeñas posiciones perdidas, como lo observó Cornelius (1994) desde el inicio de la transición (Alonso 1995).

Los aportes de la reforma electoral de 2007 en las entidades federativas

La reforma de 1996 incluyó una significativa adición y modificación al artículo 116 constitucional, que se refiere a los poderes públicos en los estados, e introdujo explícitamente que las constituciones y leyes electorales deberían garantizar a plenitud la adecuación de su contenido al de la reforma. Sin embargo, la diferenciación de los dos órdenes de carácter electoral, por una parte el federal, representado por el IFE, y por otra el local, cuyas elecciones son organizadas por los organismos de cada estado, impidieron que en la práctica se garantizaran plenamente las medidas de carácter federal.

Aun cuando en el periodo de 1996 a 2006 se incrementaron y variaron los procesos de alternancia en las entidades federativas, ello se debió a un incremento de la fuerza de los partidos y de los actores locales. Pero subsistieron las impugnaciones contra los marcos legales y la permanencia de mecanismos de irregular transparencia, así como contra la falta de autonomía y la carencia de imparcialidad, sobre todo de los organismos electorales locales poco ciudadanizados.⁵

⁵ Existen varios casos en la renovación de las gubernaturas, pero es frecuente que casi todas las elecciones sean parcialmente impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Precisamente por lo anterior, la reforma electoral de 2007 de nuevo reformó y adicionó el artículo 116 constitucional, fracción IV, sobre los regímenes políticos locales. Cabe agregar que en las demás modificaciones a los artículos de la Constitución se hace referencia expresa a las entidades federativas. Es el caso del artículo 41, relacionado con la distribución del tiempo para los partidos en radio y televisión, así como la fiscalización de las finanzas de estos institutos políticos, y del artículo 134, que se refiere a los recursos económicos utilizados en los diferentes niveles de gobierno y al nuevo requerimiento de que tales recursos sean administrados con imparcialidad.

Desde luego que es atendible introducir en las normatividades de los gobiernos y en las leyes locales en materia electoral la disminución de los tiempos de precampaña y de campaña electoral, la reforma al artículo 6º para la regulación de la libre manifestación de ideas con el derecho de réplica, la administración de tiempos para los partidos políticos en los medios de comunicación y la fiscalización de los presupuestos de los partidos, entre muchos otros aspectos.

La reforma y las adiciones al artículo 116 constitucional, fracción IV, abren un conjunto de medidas de gran impacto para la organización, vigilancia y calificación de las elecciones locales. Incluye desde la posibilidad de unificar las fechas del calendario de las elecciones locales y federales, la ciudadanización de los partidos para no aceptar mecanismos de inclusión corporativa, hasta que el IFE pueda constituirse como árbitro en aquellos estados que así lo convengan.

Unificación del calendario electoral

La reforma prevé en el inciso a, de la fracción IV, del artículo 116 constitucional, que los comicios para gobernador, diputados de los congresos locales e integrantes de los ayuntamientos sean electos en una “jornada comicial que tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda”. Sin embargo, paradójicamente, agrega: “Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan con la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición”.

El empate de fechas electorales ha sido una demanda de algunos partidos, sobre todo en entidades federativas que tienen año con año ya sea comicios federales o locales. Lo que está en juego no sólo es la dispersión de los calendarios electorales en la geopolítica mexicana, sino también los recursos económicos y los enormes esfuerzos operativos y de organización que cuesta cada proceso electoral. También es importante el desgaste ciudadano, sobre todo en aquellos estados en los que se realizan en diferentes fechas las votaciones, ya que éstas no son garantía de elevar la conciencia ciudadana.

Por el contrario, se ha encontrado que hay una significativa diferencia entre las elecciones concurrentes y las no concurrentes. Estas últimas regularmente son las menos participativas, es decir, existe una mayor abstención, lo cual se deriva de que hay menos incentivos para el votante. En conjunto, tanto el abstencionismo como el desgaste electoral y los recursos invertidos elevan el costo económico, social y político de mantener un calendario nacional tan disperso en 32 calendarios específicos, uno por cada entidad (Vargas 2005).

Hay una serie de experiencias de estados que han tendido a empatar las fechas del calendario electoral, como Guerrero, Veracruz y recientemente Michoacán. Se trata de un esfuerzo de voluntad política frente a la cual algunos partidos están en contra, puesto que prefieren mantener disperso el calendario para incentivar grados bajos de participación, lo que favorece sobre todo a las entidades federativas que no han tenido alternancia.

La unificación de los calendarios electorales no sólo favorecería el ahorro y la racionalidad económica, sino que contribuiría a evitar la duplicidad de esfuerzos y de recursos, y también a que los partidos destinaran más tiempo a su desempeño en los espacios de gobierno y representación parlamentaria que a la confrontación. En la mayor parte del mundo las elecciones locales, como lo indica Becerra, “están unificadas y no existen razones de peso para que se mantenga la actual dispersión” (Becerra 2005).

La reforma es indicativa de una reorganización profunda de las elecciones en cada entidad federativa. Se trata de una medida que afectará la ingeniería electoral y, desde luego, podría impactar favorablemente en la cultura política de los ciudadanos. Cabe mencionar que la sola unificación del calendario no resolverá los problemas de imparcialidad, legalidad y transparencia. El empate electoral debe formar parte del conjunto de medidas que se tienen que agregar a las legislaciones locales.

El IFE como árbitro electoral local

Como respuesta parcial para tener normas generales y únicas para los procesos electorales en México, se encuentra la adición hecha al inciso d, de la fracción IV, del artículo 116 constitucional, que señala: “Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el IFE se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”. En el mejor de los casos, se permitirá que con sus propias leyes electorales el instituto pueda organizar sus elecciones en el ámbito local.

Una de las demandas previas a las elecciones federales de 2006 justamente era la de constituir un organismo nacional de elecciones (Muñoz 2001), con el objeto de no tener dos tipos de procesos, uno competitivo —el federal— y uno de menor calidad —el local— en los estados. A pesar de los cuestionamientos a su capacidad interna y de fiscalización, el IFE, con las experiencias acumuladas de 1990 al 2000, fue constituyéndose como un referente en la organización y calificación de las elecciones. A diferencia de los organismos electorales locales, el instituto obtuvo una significativa credibilidad, justamente hasta las elecciones federales de 2003.

En diferentes fechas se discutió la posibilidad de federalizar la organización de los procesos electorales, lo que se traduciría en la formación de institutos electorales en cada estado y en la desaparición de las delegaciones estatales y distritales del IFE, así como en la unificación de la normatividad. Esto significaba que no habría 32 órganos electorales distintos, con sus respectivas leyes en la materia. Las reacciones en contra vinieron, precisamen-

te, de los gobernadores, diputados locales y funcionarios de los organismos electorales locales, que vieron en riesgo algunas de las condiciones de competencia que les permitían controlar los espacios de poder local. Además, como argumentó Becerra (2003) en contra de la tesis federalista, “son los propios estados los que determinan su rumbo” contra el centralismo.

La reforma en este rubro no profundiza en el debate, se queda a medio camino. Es más, tampoco se avanza en el fortalecimiento de los comités locales y distritales del propio instituto para mejorar el trabajo a desarrollar durante las elecciones federales en las entidades federativas. Se mantiene la verticalización centralizadora y no se dan mayores facultades a los consejeros locales y distritales. Así, queda pendiente el fortalecimiento de los órganos electorales encargados y responsables de las elecciones en concreto y directo.

Pero la reforma abre una posibilidad remota para que de manera particular en los estados, las fuerzas políticas puedan convenir la intervención del IFE en la organización de sus procesos. Situación poco factible, aunque no imposible, considerando los intereses creados y manifestados precisamente en los calendarios y las leyes electorales locales.

Ciudadanización de los partidos contra el corporativismo

La reforma da lineamientos para que las constituciones y leyes electorales de los estados garanticen que

Los partidos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución (Congreso de la Unión 2007, 8-10).

La anterior adición al artículo 116, inciso e, tiene dos vertientes distintas. Por una parte acota, por primera ocasión en décadas, las formas de

afiliación gremial y corporativa que han caracterizado no sólo a ciertos partidos, sino más bien al régimen político mexicano. Y por otra, cierra el paso a las candidaturas independientes, al reconocer el derecho exclusivo para postular candidatos. La prohibición a la práctica corporativa sólo se reduce al momento de la creación de partidos y no a su utilización en los procesos electorales.

Tampoco en el Cofipe de 2008 se abunda en precisar la regulación para evitar las afiliaciones corporativas ni las sanciones a los responsables que incurran en estas prácticas. El artículo 22 de este código declara: “Quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos”. Por lo que los organismos electorales locales deben atender quejas y denuncias relativas a los mecanismos y prácticas de los grupos de tendencias corporativas, como sectores campesinos, indígenas y magisteriales.

Cabe agregar, respecto al derecho exclusivo de los partidos de postular candidatos, que se refuerza el mecanismo de la representación política vigente, en el que los partidos son los intermediarios e interlocutores de la ciudadanía. Con ello se cancelan algunas experiencias importantes, como en Yucatán, e incluso demandas de ciudadanos para aceptar candidaturas independientes, dado el creciente alejamiento y la desvinculación de los partidos con los electores.

En este rubro es necesario destacar las excepciones al postular candidatos por los partidos (artículo 41, inciso E) en relación con los derechos de los pueblos indígenas (Congreso de la Unión 2007, 1-6), puesto que con la reforma, en los municipios con población indígena se pueden elegir autoridades y representantes ante los ayuntamientos, como lo prevé el artículo 2 constitucional (fracciones III y VII) “para fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus normas y tradiciones”. Si bien en algunas entidades ya se reguló esta posibilidad, en otras la reforma constituye un indicador necesario para garantizar los derechos de las personas de los pueblos indígenas.

Vida interna de los partidos e intervención de autoridades

A partir de esta reforma, el IFE tendrá funciones más amplias para monitorear y vigilar las actividades de los partidos, particularmente en lo que se refiere a la fiscalización de sus gastos y al uso de tiempo en medios de comunicación. De esta nueva presencia del organismo electoral central el legislador tuvo que hacer un acotamiento, que dio como resultado una adición al artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso f: “Las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen”.

En el Cofipe de 2008 se agregan dos capítulos, el V y el VI, “Obligaciones de los partidos en materia de transparencia” y “De los asuntos internos de los partidos políticos”, respectivamente. En este último se delimita lo que se entiende por asuntos internos como “el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”, tales como la elaboración y modificación de sus documentos básicos (artículo 46), la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos, la elección de los integrantes de sus órganos de dirección, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular y los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por parte de sus órganos de dirección y de los organismos que agrupan a sus afiliados.

En los últimos años se han incrementado los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), precisamente contra actos de las direcciones de los partidos políticos. Si bien se podría considerar que existe una sombra del IFE y demás organismos electorales sobre los partidos políticos, también hay un acotamiento preciso sobre su injerencia. Por ejemplo, el TEPJF sólo atenderá juicios en la medida que se hayan desahogado previamente en las instancias de los partidos. Lo que es cierto es que los ciudadanos y los afiliados tendrán mayor certidumbre sobre su adherencia y militancia en los partidos políticos.

Fiscalización de gastos de los partidos

En la reforma al artículo 41 constitucional (fracción V, párrafos 10, 11, 12), referente a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, se indica que en las entidades federativas habrá un órgano técnico dotado de autonomía, similar a la “unidad de fiscalización de los recursos de los partidos”, acordada en el Cofipe de 2008 (artículo 79). Este órgano central será el conducto para que las autoridades competentes en las entidades federativas eliminen por fin los límites de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que con anterioridad se esgrimieron para evitar la vigilancia y seguimiento de los ingresos y egresos de los partidos. Cabe hacer notar que esta unidad fiscalizadora no dependerá directamente de los consejeros, lo que reduce el alcance de la transparencia y el carácter ciudadano, aunque los consejeros en todo momento pueden conocer los trabajos de la unidad (Cofipe, artículo 218).

Lo anterior quedó plasmado en el Cofipe, considerando una adición al artículo 116, y tiene una exigencia de obligatoriedad que se estipula en el inciso k, que plantea: “Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales” en materia de fiscalización. No es un punto que quede a la libre interpretación o discrecionalidad, los organismos electorales locales están obligados a firmar convenios con el instituto y a plasmar en su normatividad los procedimientos y mecanismos en esta materia.

Cabe agregar que en cuanto al financiamiento público a los partidos y su carácter equitativo, se eliminó la frase inicial “De acuerdo con las disponibilidades presupuestales”, que constaba en el inciso f, fracción IV, del artículo 116 anterior. Con ello se supone que no habrá interferencia para escamotear el reparto equitativo a los partidos.

Regulación de campañas y precampañas

También las leyes electorales locales deben incluir los lineamientos específicos para regular las precampañas y campañas electorales en su corres-

pondiente nivel. Al respecto, se modificó el inciso h y se adicionó el j, de la fracción IV del artículo 116 constitucional. Lo anterior permite delimitar el financiamiento de estas actividades, que eran las que más concentraban el presupuesto a los partidos, con lo que se espera un ahorro significativo. Se mandata a las leyes locales que fijen los criterios para acotar el gasto de los partidos en precampañas y campañas electorales. Asimismo, se limitan las aportaciones de los simpatizantes, cuya suma total no debe exceder de 10% del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

Como complemento a lo que señala el inciso k, se deben establecer en las leyes locales “los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos”, así como las sanciones por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, se limita y regula la duración del tiempo para el proselitismo. Se fija un límite a las campañas: no deberán exceder de 90 días para la elección de gobernador y de 60 para la de legisladores o alcaldes. Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

Administración del acceso a medios de comunicación

La modificación y las adiciones al artículo 41 constitucional, en el apartado B de la fracción III, hacen señalamientos específicos para las entidades federativas. Sobresale que el IFE será la autoridad única para administrar el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, y que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir tiempos en estos medios de comunicación. Lo anterior se extiende a que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda que tienda a favorecer o perjudicar a los partidos políticos o candidatos.

En esencia, la modificación consiste en que para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administrará los tiempos que correspondan

al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: a) para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base (Congreso de la Unión 2007, 1-6);⁶ b) para los demás procesos electorales,

la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y c) la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable (Congreso de la Unión 2007, 3).

El IFE tendrá un desafío enorme no sólo para regular esta disposición en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales federales. Requerirá de toda una burocracia o de un órgano especializado en monitorear los medios de comunicación, con el objetivo de cumplir que el acceso sea realmente equitativo. El gasto que efectuará puede dar al traste con la idea de disminuir costos en la organización de las elecciones, por lo que se requiere buscar estrategias y usar las tecnologías de la información para que en verdad se cumpla y haga cumplir la ley.

Medios de impugnación y recuento de votos

Con la reforma se modificó lo relativo a los delitos y sanciones electorales. Sólo que los agregados no son suficientemente específicos. El inciso I del

⁶ A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada medio de comunicación.

artículo 116 constitucional queda como un enunciado meramente indicativo: que en las constituciones y leyes locales “Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”, instrumentos que existen en la totalidad de los estados. Se supondría que se tienen que modificar las normatividades locales en cuanto a las distintas alusiones que se encuentran en la reforma, con respecto a la fiscalización, acceso a los medios y al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Una novedosa adición en este inciso sobre medios de controversia electoral, fue incluir un señalamiento para realizar recuentos totales o parciales de votación. El tema surgió con especial énfasis a partir de la elección presidencial de 2006, en la que una fuerza política demandó la apertura de paquetes, dada la cerrada votación y las supuestas irregularidades de las autoridades electorales para hacer un nuevo cómputo de votos.

Lo extraño es que este punto, que concierne a las elecciones federales y locales por igual, haya sido constreñido sólo en referencia al apartado de elecciones locales (artículo 116 constitucional). Esto se subsana en el Cofipe de 2008.⁷ En el cómputo distrital se hará un recuento total de votos cuando exista indicio de que la diferencia entre el presunto candidato ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación sea igual o menor a un punto porcentual, y que al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos señalados.⁸ Para estos efectos se considerará indicio suficiente presentar, ante el Consejo de la sumatoria, los resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

Dos agregados más fueron adicionados al artículo 116 constitucional, relativos a las controversias e impugnaciones en materia electoral. El inciso m faculta que

⁷ Sobre el Cofipe y el recuento distrital de votos en la elección para diputados federales, véase el artículo 295; para senadores, el 297; y para presidente, el 298.

⁸ También procede el recuento cuando al final del cómputo los resultados marquen una diferencia igual o menor a uno por ciento y el representante del segundo lugar lo solicite.

se fijen las causales de nulidad en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Con ello se elevará la certidumbre y se reducirá la ambigüedad para aplicar las causas de nulidad en las elecciones locales, ya que buena parte de las impugnaciones son aún trasladadas por los organismos electorales locales a los federales.

En el inciso n se indica que “Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ello deben imponerse”. Este punto es muy general y de manera constitucional no se avanza en tipificar las conductas ilícitas. En el Cofipe de 2008 ya se tienen algunos tipos que se agregaron a los ya existentes.

Estos lineamientos deberán constar en las constituciones y leyes locales electorales. No hay modo de eludir este mandato, que evitará disputas partidarias y sin duda permitirá elevar la transparencia, legalidad y certidumbre de los procesos electorales locales.

Límites de la propaganda gubernamental

La reforma al artículo 134 constitucional, relativo al uso del presupuesto público en los niveles de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, en cuanto a su ejercicio eficiente, eficaz y honrado, rebasa los ámbitos de la competencia electoral, pero sin lugar a dudas tendrá fuertes repercusiones en el proselitismo y las campañas electorales. La adición de tres párrafos se centra en acotar la utilización de los recursos económicos para apoyar a candidatos y partidos.

El primero de ellos indica que los funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) “tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos”, que no deben ser utilizados para favorecer o beneficiar a algún partido, puesto que

ello influiría en la equidad de la competencia partidaria. El lineamiento de que en todo tiempo los funcionarios públicos deben abstenerse de orientar determinados recursos y acciones gubernamentales con fines políticos o partidarios, lleva la intención de blindar los programas y las políticas sociales.

Esto, desde luego, es el principio en el que se debe caminar en la especificación de la normatividad electoral, pero también en las normas y leyes relacionadas con la responsabilidad de los servidores públicos, en las leyes orgánicas de la administración local y de planeación de los estados, así como sus respectivas sanciones y mecanismos jurisdiccionales.

El párrafo de mayor polémica ha sido el relacionado con la regulación de la propaganda gubernamental, porque afecta los intereses de los grupos y funcionarios públicos locales. Se restringe la utilización de la propaganda

bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social (Congreso de la Unión 2007, 11).

El impacto que esto tendrá será de amplias dimensiones para la difusión de la propaganda gubernamental, sobre todo en el ámbito local, donde existe una maquinaria engrasada con dinero para la promoción personal. Se acota y delimita el uso de los medios de comunicación oficial de gobernadores, diputados locales y presidentes municipales, puesto que despersonaliza la propaganda que con anterioridad convertía a desconocidos en personajes prestigiados: “En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Las anteriores son disposiciones que se deben aplicar sin ninguna interpretación o discrecionalidad. La reforma electoral agrega que “Las leyes,

en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”. Éste ha sido uno de los puntos que ha causado polémica entre los partidos y mucho más entre los funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno.

Aplicación y vigencia de la reforma en los estados

La atención que se da a esta reforma con objeto de que se extienda a las entidades federativas para las elecciones locales (gobernador, congreso y presidencias municipales), está prevista en la misma iniciativa. En el artículo sexto transitorio del decreto de la reforma electoral de 2007 se señalan los plazos para la adecuación en los estados:

Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión 2007, 12).

Algunos estados fueron generando reformas casi paralelamente a sus legislaciones electorales y otros estaban en proceso de hacerlo. No obstante, los nuevos términos implicaron una adecuación o, en su caso, una reforma amplia en las constituciones y leyes locales electorales. La mayoría de las entidades federativas tuvieron que reformar sus normas locales a más tardar en octubre de 2008.

No hacerlo, o bien generar omisiones y escamoteo de los lineamientos de esta reforma, implicaría no sólo la evidencia de retraso político electoral, sino que se podría incurrir en una acción de inconstitucionalidad que, por lo tanto, sería alegable jurisdiccionalmente, ya que se enmarcaría en lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, fracción II, párrafo cuarto, relativo a la posible contradicción entre una norma local y la Constitución.

Excepciones y riesgos. Casos electorales 2008-2010

En el artículo sexto transitorio, párrafo segundo, se estipuló un ingrediente de excepcionalidad para aquellas elecciones iniciadas en el segundo semestre de 2007:

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

Tres estados entraron en ese marco: Hidalgo, Quintana Roo y Baja California Sur, cuyas elecciones proporcionaron el perfil de los procesos electorales locales en los que, a pesar de los avances institucionales e inclusive de la alternancia en uno de ellos, persistieron las condiciones semicompetitivas, que representaban riesgos reales de una aplicación casuística y discrecional de la reforma federal en los estados.

Baja California Sur: elecciones municipales

El 3 de febrero de 2008 se eligieron 21 legisladores locales (16 por mayoría y cinco de representación proporcional) y cinco munícipes en Baja California Sur, estado gobernado desde 1999 por el PRD, en el que se jugó su consolidación política. Cuatro de los cinco municipios del estado eran gobernados por este partido y sólo uno por el PAN. Además, los perredistas controlaban 10 de los 21 escaños del Congreso local, aun cuando al iniciar la XI legislatura en 2005 tenían 15 diputados, pero posteriormente renunciaron cinco a sus filas.

Las campañas electorales iniciaron en septiembre de 2007. En el marco de la discusión de la reforma federal ocurrieron hechos sin control que

caracterizan a las elecciones locales: campañas iniciadas meses antes, falta de regularización de las precampañas, campañas negras, en las que se vitupera y denigra a los oponentes y frente a las cuales ni el organismo electoral ni la Subprocuraduría Especializada para la Atención de Delitos Electorales fueron capaces de intervenir, pese a las denuncias (León 2008a; Quecha 2008). Tampoco se regularon los actos de campaña, a tal grado que fueron los propios partidos los que decidieron su día de cierre.

En la jornada electoral continuaron las prácticas de inducción del voto, el corporativismo, la injerencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y del Partido Nueva Alianza (PANAL) y la compra de votos por parte del PRI, así como las acusaciones de intromisión gubernamental a favor de sus candidatos. Los resultados electorales mostraron una mayoría perredista. Pese a los rumores de intervención de activistas de Elba Esther Gordillo para reventar las elecciones, en general no hubo mayores incidentes (León 2008b). Con un abstencionismo de 45%, el PRD ganó las cinco alcaldías en disputa y 14 de 16 distritos electorales.

Quintana Roo: continuidad electoral y conflicto en Cancún

El 3 de febrero de 2008 se realizaron elecciones del congreso local y de los ocho ayuntamientos. El PRI controlaba la gubernatura, pero tenía un gobierno dividido, puesto que el Congreso local era controlado por la oposición. La supremacía del tricolor en el Congreso de Quintana Roo se interrumpió con los comicios de 2005, cuando sólo triunfó en 6 de los 15 distritos. La competencia abarcó varios puntos de interés en plazas estratégicas, como Cancún y Cozumel.

La campaña electoral fue una disputa con todo y contra todos, principalmente entre dos coaliciones: PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia. Los organismos electorales fueron incapaces de contener la guerra por los espacios políticos. Las principales críticas fueron contra la injerencia gubernamental priísta para inducir el voto, pero sobre todo hubo acusaciones de compra de voto.

En un ambiente tenso se registraron las elecciones en la entidad; las acusaciones de prácticas ilegales marcaron la tónica. El acarreo, la compra de voto, la promoción del voto durante la jornada por parte del PRI con grupos masivos en colonias y en casillas, sin ningún control, inclusive los conatos y actos violentos en varios municipios caracterizaron el día de las elecciones (Chávez y Conde 2008a).

Por lo anterior, los resultados derivaron en la continuidad del PRI (Chávez y Conde 2008b). El partido obtuvo 14 de 15 distritos electorales y ganó seis de ocho municipios. Aun cuando el municipio de Benito Juárez (Cancún) fue ganado por la coalición del PRD, el PRI objetó e impugnó el triunfo, acción que se trasladó hasta el TEPJF, organismo que finalmente reconoció el triunfo perredista. Aunque recuperó la mayoría absoluta, el Revolucionario Institucional no tuvo la mayoría calificada necesaria para efectuar reformas constitucionales por su cuenta, pues requería de 17 diputados, esto es, dos tercios del Congreso.

Hidalgo: elección de Congreso local y sobrerrepresentación del PRI

El 18 de febrero de 2008 se renovó el Congreso del estado de Hidalgo. Sus preparativos coincidieron con la aprobación de la reforma electoral de 2007, por lo que se siguió un principio de retroactividad y se organizó de acuerdo con las normas y estilos locales.

Fueron dos los elementos que pusieron un nuevo interés en el proceso electoral. Por una parte, la integración del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) y, por otra, poner a prueba la nueva ley electoral de la entidad, aprobada apenas unos meses antes, en mayo de 2007. En ambos casos se generaron expectativas de cambio entre los actores y la sociedad y se formaron mesas para que los partidos consensuaran, pero al final se produjeron situaciones descuidadas que afectaron la credibilidad de ambos procesos. Sobre el primer caso, en la renovación de consejeros electora-

les se impusieron las cuotas de los partidos más grandes (PAN, PRI y PRD) sin la participación del resto de los institutos políticos y sin abrir el proceso hacia candidaturas ciudadanas. Inmediatamente después de integrado el Consejo se generaron inconformidades por las designaciones, por lo que se abrió la expectativa de que seguirían las impugnaciones de los partidos en contra de las decisiones del órgano electoral.

También en la mesa de reforma electoral, relativa a la ley en la materia, hubo de todo menos consenso. Después de platicar durante 18 meses, a principios de 2007, a los partidos se les hizo tarde porque no se avanzó lo suficiente en una nueva ley electoral; incluso hubo amenazas de abandono por parte de algunos partidos. De repente, en marzo, se dijo que ya se había concluido el trabajo. Finalmente, en el Congreso se hicieron las enmiendas y “parches al vapor” y se aprobó “a la carrera”. El proceso dejó insatisfechos y se hicieron cambios de último minuto. Algunos partidos recurrieron al TEPJF para impugnar la ley.

De todo lo anterior, fue muy poca la repercusión en las condiciones de competencia electoral. A pesar de las nuevas disposiciones, en la campaña persistieron las prácticas anteriores: la movilización de sectores corporativos en el proceso, el evidente exceso de gasto de algunos partidos, la inequidad en los medios de comunicación, la intervención de funcionarios gubernamentales en el proselitismo, y la falta de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos. Los líderes nacionales del PAN y del PRD llegaron a comentar que se trataba de una “elección de Estado” (Síntesis 2008).

Los resultados electorales no dieron pauta para mostrar algún avance en el pluralismo. Adicionalmente, el PAN, el PRD y el PVEM plantearon una nueva impugnación a causa del reparto de las curules de representación proporcional que efectuó el Instituto Estatal Electoral y que fue criticada como irregular e inequitativa, puesto que además del “carro completo” que

ganó el PRI en 18 distritos, todavía se le concedió una diputación de minoría, más las tres diputaciones que le dio al PANAL, con el que formó la alianza “Unidos por Hidalgo” (Peralta 2008).

El PAN y el PRD impugnaron ante el TEPJF pero este ratificó el acuerdo del Instituto Estatal Electoral, por lo que el PRI se quedó con 19 diputaciones, tres el PANAL, cuatro el PRD y una el PVEM. El caso muestra que no obstante reformas locales, permanecen condiciones desiguales y favorables a un partido (Salanueva 2008).

Elecciones locales concurrentes en 2009

En los comicios concurrentes realizados el 5 julio de 2009, nuevamente se pusieron a prueba las reformas electorales, en los que se disputaron cinco gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos en Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. En el Estado de México y el Distrito Federal se renovaron los congresos locales, los ayuntamientos y las delegaciones.

Elecciones locales en 2010

Según el calendario de 2010, hubo elecciones de gobernador en Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Zacatecas, Tlaxcala, Quintana Roo e Hidalgo. Indudablemente se elevó el ambiente político en gran parte del país y en especial en esas 12 entidades.

Esos estados, junto con Baja California, Chiapas y Yucatán, renovaron congresos y ayuntamientos, al elegir a 506 diputados locales y 1,533 presidentes municipales el 4 de julio de 2010, excepto Yucatán, que lo hizo el 16 de mayo.

A pesar de que los institutos electorales de los estados donde hubo comicios lograron convenios de coordinación con el IFE, sobre el uso de los tiempos del Estado para precampañas y campañas locales, la fiscalización de los partidos políticos y la actualización del padrón electoral en 2010, todo ello no fue suficiente y persistieron las quejas e impugnacio-

nes. Como si la reforma federal de 2007 no hubiera existido, nuevamente se acusó de elecciones de Estado.

Inclusive en las elecciones de gobernador en las que hubo alternancia por primera ocasión (Puebla, Sinaloa y Oaxaca) y aun en aquellas en las que se produjo una segunda generación de alternancia (Zacatecas, Tlaxcala y Aguascalientes), las quejas de imparcialidad, injerencia gubernamental y propaganda del Ejecutivo fueron persistentes. Esto ocurrió en mayor medida en las elecciones competidas, en las que se mantuvo la hegemonía partidaria tradicional, como en el caso de Durango e Hidalgo, donde la competencia entre las coaliciones estuvo bastante cerrada.

En Durango, la diferencia entre las dos fuerzas fue de menos de dos puntos porcentuales. El PRI obtuvo 46.5% y la coalición “Durango nos une”, integrada por el PAN, PRD y Convergencia 45.6%. El resultado propició fuertes denuncias y movilizaciones dirigidas contra la parcialidad del organismo electoral (Instituto Estatal y de Participación Ciudadana, IEPC) y las diversas irregularidades, como el regreso del robo de urnas y urnas abultadas y la utilización del aparato estatal y de los recursos y programas gubernamentales, orquestados desde el ejecutivo local, para apoyar al candidato ganador (Rosales 2010).

En el estado de Hidalgo, la fuerte competencia entre las coaliciones “Unidos contigo”, integrada por el PRI, PVEM y PANAL (50.25%) e “Hidalgo nos une”, compuesta por el PAN, PRD, PT y Convergencia (45.13%), demostró que las reformas electorales locales de 2007 y 2009 fueron insuficientes para proporcionar reglas imparciales y equitativas (Vargas 2010). Otro elemento cuestionado fue la integración de los organismos electorales (Instituto Estatal Electoral y Tribunal Electoral local), así como las múltiples denuncias sobre la injerencia gubernamental directa y el uso de recursos públicos, el descontrol de los gastos de los partidos y la compra generalizada de votos.

Conclusiones

Después de las elecciones presidenciales de 2006, que generaron no sólo una fuerte impugnación en cuanto al proceso mismo, sino que también evidenciaron la debilidad de las instituciones electorales y señalaron un ostensible límite a los principios fundamentales de legalidad, certidumbre, autonomía y transparencia acerca de cómo se organizan las elecciones en México, el anuncio de una nueva reforma abrió amplias expectativas, que finalmente no fueron cumplidas. Tanto la reforma electoral de 2007 como la del Cofipe en 2008 contienen avances, pero no resultan modificaciones profundas en el proceso de consolidación democrática en México.

Entre los avances, destaca su referencia a las entidades federativas. La reforma electoral de 2007 incluye modificaciones y adiciones al artículo 116, fracción IV, relacionadas con el régimen político interno de los estados. Sobresale porque busca que se reduzcan las diferencias entre las elecciones federales, que resultan ser más competitivas, y las elecciones locales, que tienen una calidad variable en su organización, autonomía, transparencia, equidad e inclusive legalidad. Todo ello fue resultado de haber apostado, en la primera etapa de la transición política, sólo por reformas a los órganos electorales centrales y a las elecciones federales, sin poner suficiente atención a la calidad de los comicios locales.

Algunas de las medidas referidas son de gran calado: la restricción del financiamiento; la reducción y el límite a las precampañas y campañas electorales; el acceso y contratación de tiempo en los medios de comunicación; la restricción a la propaganda de funcionarios en comunicación social, que incluye todos los medios de prensa, radio e internet; y en materia de fiscalización, la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal permitirá un mayor control de los gastos de los partidos. En este último tema cabe agregar que la unidad fiscalizadora dependerá de las juntas ejecutivas y no de los consejeros, por lo que su alcance de transparencia y carácter ciudadano es acotado.

No obstante los avances, hay otras medidas que quedaron a medio camino, o bien en la discusión y aprobación no hubo el consenso necesario para avanzar. Es el caso de la demanda de fortalecer el carácter ciudadano del IFE y de dar mayores facultades a los consejos locales y distritales. Como contraparte, avanzaron las facultades del IFE en prácticamente todas las esferas, además de la creación de una contraloría nombrada por la Cámara de Diputados y de la unidad de fiscalización.

En cambio, el tema de la unificación de calendarios electorales, con el objeto de reducir los costos económicos y la duplicidad de procesos, así como el agotamiento ciudadano, quedó como una simple posibilidad. Por una parte se indica que las elecciones locales (gobernador, alcaldes y diputados) se realicen en una sola jornada, el “primer domingo de julio del año que corresponda”, pero por otra, los estados que realizan procesos el mismo año que la federación —en diferente fecha— no tienen la obligación de adecuarse.

Asimismo, la reforma electoral abre la posibilidad de que el IFE sea el organizador de las elecciones en los estados. Si bien ésta es una posibilidad remota, dada la falta de voluntad de las élites políticas locales para generar mecanismos más abiertos y competitivos, dispone que las autoridades electorales locales realicen convenios, lo que implicaría una tendencia a federalizar la organización de las comicios y a reducir la asimetría entre la federación y el ámbito local.

Aun cuando la reforma electoral da lineamientos precisos para que los gobiernos locales adecuen sus disposiciones en las constituciones y leyes electorales locales, el problema fundamental es que no son suficientes. Por los antecedentes de la aplicación de las reformas políticas y electorales anteriores, las entidades federativas han encontrado mecanismos para retrasar, obstruir e incluso eludir la aplicación de las normas promovidas por las reformas federales. Para ello, las élites locales se han montado en las tesis federalistas de libre y autónoma aplicación, que en la actualidad no pueden seguir argumentando para impedir el mejoramiento de las elecciones locales.

Medidas significativas contenidas en la reforma presente, tales como la ciudadanización de los partidos, evitar el corporativismo, mejorar la vida interna y dar certidumbre a sus simpatizantes y militantes, pueden naufragar si se dejan a la libre interpretación o conveniencia de las élites locales.

Existen muchos riesgos y peligros en la aplicación de la reforma federal en las entidades federativas. Las elecciones de 2008-2010 muestran las limitaciones. Si bien el IFE tiene mayores facultades para dar seguimiento y aplicar muchas acciones de este decreto, así como la posibilidad de iniciar controversias de inconstitucionalidad cuando las normas locales no se adecuen a la reforma constitucional, esto no es suficiente. Los partidos, las organizaciones ciudadanas y los centros de investigación tienen la misión de vigilar y evaluar su aplicación plena en los estados. La consolidación democrática no se dará si persisten condiciones de baja calidad en las elecciones locales.

Fuentes consultadas

- Alonso, Jorge y Jaime Tamayo. 1995. *Elecciones con alternativa. Algunas experiencias en la república mexicana*. México: La Jornada Ediciones/CIIH-UNAM.
- Aziz, Alberto. 1994. *Chihuahua: historia de una alternativa*. México: La Jornada Ediciones/CIESAS.
- Becerra, Pablo Javier. 2003. El IFE. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual. En *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral*, Pablo Javier Becerra, Víctor Alarcón y Cuitláhuac Bardán. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Senado de la República.
- . 2005. La agenda pendiente de la reforma electoral federal. En *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, Manuel Larrosa y Pablo Javier Becerra. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés.

- Chávez, Javier y Mauricio Conde. 2008a. "Cerrada disputa por Cancún; aventaja el PRD por 238 votos". *La Jornada*, 4 de febrero.
- . 2008b. "El PRI, mayoría en el Congreso de QR", en *La Jornada*, 7 de febrero, sección Estados.
- Congreso de la Unión. 2007. Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, y adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/Internet/IFE_Home/AVISOS_NOTICIAS/2007/anexos_pdf/reforma-electoral1.pdf
- Cornelius, Wayne A. 1994. "La transición inconclusa de México hacia la democracia". *Este País* 35 (febrero): 23-9, 62-3.
- Crespo, José Antonio. 1996. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones estatales en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2000. *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* México: Plaza y Valdés.
- Guillen, Tonatiuh. 1993. *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. México: El Colegio de la Frontera Norte/CIIH-UNAM.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2005. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: IFE.
- Lechner, Norbert. 1994. *Los patios interiores de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- León, Raymundo. 2008a. "Divisiones internas en PRD y PAN marcarán las elecciones en BCS". *La Jornada*, 3 de febrero, sección Estados.
- . 2008b. "Gana el PRD en 14 distritos y dos alcaldías de BCS".
- Madrazo, Jorge. 1985. Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas. En *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coord. Pablo González Casanova, 289-327. México: Siglo XXI/IIS-UNAM.

- Martínez Assad, Carlos. 1987. State Elections in Mexico. En *Electoral Patterns and Perspectives in México*, ed. Arturo Alvarado. San Diego: University of California/Center for U.S. Mexican Studies.
- Middlebrook, Kevin. 1988. La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México. En *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, tomo 2, Guillermo O'Donnell et al. Buenos Aires: Paidós.
- Molinár Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Muñoz Ledo, Porfirio, coord. 2001. *Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. México: UNAM.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1991. *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre la democratización incierta*. Buenos Aires: Paidós.
- Paoli, Francisco José. 1985. Legislación y proceso político, 1917-1982. En *Las Elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Pablo González Casanova, 129-161. México. Siglo XXI/IIS-UNAM.
- Peralta Rosales, Adalberto. 2008. "Asignan plurinominales, PAN y PRD inconformes". *Diario Plaza Juárez*, 21 de marzo.
- Quecha Reyna, Iván. 2008. "Lo que está en juego en las elecciones de Baja California Sur". *El Universal*, 3 de febrero, sección Estados.
- Rosales, Cinthya. 2010. "Agotará recurso de impugnación 'Durango nos Une' con autoridades locales". *La Voz de Durango*, 13 de julio.
- Salanueva, Ramsés. 2008. "Oficial: Panal es la segunda fuerza en el Congreso". *Milenio Hidalgo*, 27 de marzo.
- Síntesis. 2008. "Advierten elección de Estado en comicios al congreso de Hidalgo". *Síntesis*, 17 de enero, sección Política.
- Valencia, Guadalupe. 1995. Las elecciones locales de 1991 en Guanajuato. En *Elecciones con alternativa. Algunas experiencias en la república mexicana*, Jorge Alonso y J. Tamayo. México: La Jornada Ediciones/CIIH-UNAM.

- Vargas González, Pablo. 2005. Estudio sobre el empate del calendario electoral en el estado de Hidalgo, 2004. En *Agenda y propuestas para la reforma política en México*, coord. Pablo Vargas González. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo/Instituto Federal Electoral.
- . 2010. Hidalgo. 4 de julio de 2010: la disputa continuismo sobre alternancia. Ponencia presentada en el “XXI Congreso Nacional de la SOME”, 1-3 de diciembre, en Puebla.