

ESTUDIO INTRODUCTORIO: NUEVOS ESCENARIOS DEL DERECHO ELECTORAL

John M. ACKERMAN*

SUMARIO: I. *El derecho electoral en México.* II. *Las elecciones de 2006 y el estado de la democracia en México.* III. *La reforma de 2007-2008.* IV. *Resumen del volumen.* V. *Bibliografía.*

I. EL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

México sobresale a nivel internacional por el gran desarrollo de su derecho electoral, así como la sofisticación de sus instituciones electorales. Pocos países del orbe cuentan con autoridades administrativas autónomas e instancias judiciales especializadas con facultades tan amplias para la regulación de la convivencia política y el blindaje del espacio público-electoral como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).¹

Con respecto al diseño de las leyes electorales, México también es un referente importante. Tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) constituyen un entramado normativo integral para garantizar el voto libre, la equidad en

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (ackerman@servidor.unam.mx). Agradezco a Víctor García Cruz el apoyo con las labores de investigación del presente capítulo, así como con el cuidado del volumen en su conjunto.

¹ Para un análisis completo del estado de la cuestión en América Latina véase Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

la competencia política y la tutela de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos.²

Asimismo, han habido grandes hitos históricos en la aplicación e interpretación de las normas electorales en el país. Con valentía, las instituciones electorales no han dudado en aplicar criterios *garantistas*, incluyendo, por ejemplo, permitir la impugnación de los actos y estatutos de los partidos políticos ante el tribunal electoral,³ la defensa del “principio inquisitivo”,⁴ el establecimiento de la causal abstracta de nulidad⁵ y el criterio de la *culpa in vigilando*,⁶ entre otros.⁷

De esta forma, el derecho electoral encuentra en México un terreno sumamente fértil para madurar como una rama propia de la ciencia del derecho. Por ello, no es ninguna casualidad que en nuestro país, en los últimos años, haya florecido una vasta literatura sobre esta importante temática y que los expertos mexicanos sean algunos de los más reconocidos referentes en cuestiones electorales a nivel internacional.⁸

² Véase Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006; Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.

³ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROcede CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2003, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 161 y 162; ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Tesis relevante S3EL 025/99, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, p. 562.

⁴ Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-098-2003, donde se resolvió el caso de Amigos de Fox.

⁵ NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 200 y 201.

⁶ Tesis relevante S3EL 034/2004, PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 754-756.

⁷ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.

⁸ Algunos textos recientes que podemos mencionar son: Cárdenas, Jaime, *Estudios jurídicos en torno al IFE*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2008; Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas selectos del derecho electoral: formación y transformación de las instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua,

Sin embargo, en este importante proceso todavía falta consolidar la identidad y la posición del derecho electoral con respecto a las otras ramas del derecho. Existe un claro consenso respecto a que el derecho electoral constituye un área autónoma con su propio objeto de estudio, doctrina y criterios jurisprudenciales.⁹ Pero en los hechos, tanto las autoridades como los estudiosos del tema suelen importar mecánicamente conceptos y principios desde otras áreas del derecho sin considerar la especificidad del ámbito electoral y las instituciones electorales.¹⁰ Asimismo, en las facultades y escuelas de derecho del país, normalmente la enseñanza del derecho electoral se relega a un segundo plano, como una “materia optativa” para los últimos años de los planes de estudio, en lugar de contar con un lugar prominente desde el comienzo de la carrera del futuro abogado.

Tales carencias en el desarrollo del derecho electoral se hicieron manifiestas durante las elecciones presidenciales de 2006. Los acontecimientos de aquel año revelaron graves problemas con el diseño, implementación y legitimidad de esta rama del derecho en México.¹¹ En esa

2005; Galván Rivera, Flavio, *op. cit.*, nota 2; Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005; Islas Colín, Alfredo, *Temas de derecho electoral y político*, México, Porrúa, 2004; Miranda, Jorge, *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Olea y Contró, Jean Paul Huber, *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México, Porrúa, 2006; Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7; Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

⁹ Véanse los capítulos incluidos en el volumen: Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2006.

¹⁰ Por ejemplo, el principio de conservación del acto jurídico del derecho administrativo y el derecho mercantil, así como la presunción de inocencia del derecho penal, entre otros, que deberían ser integralmente reinterpretados cuando se aplican al ámbito del derecho electoral. Véase el capítulo 3 de John Ackerman en el presente volumen.

¹¹ Véase Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 43-69; Scherer Ibarra, Julio y Villamil, Jenaro, *La guerra sucia de 2006: los medios y los jueces*, México, Grijalbo, 2007; Crespo, José Antonio, *2006: hablan las actas*, México, Debate, 2008; Ackerman, John M., “La duda de 2006”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 37, 2007, pp. 53-62; y el capítulo 1 de Jesús Cantú en el presente volumen.

coyuntura, fue evidente la urgente necesidad de madurar el derecho electoral para que pueda estar en condiciones de enfrentar los grandes retos de la democracia y la política electoral del siglo XXI.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007, y la aprobación de las nuevas versiones del COFIPE, la LGSMIME y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en 2008, implicaron un primer esfuerzo por reconstruir y recomponer el ámbito electoral en el país. Con estas reformas, numerosas disposiciones que antes existían únicamente a nivel jurisprudencial o en la legislación secundaria, se elevaron al nivel constitucional. Por ejemplo, la prohibición de la contratación de propaganda electoral por el sector privado, la regulación del contenido de los mensajes políticos, y los candados en contra de la afiliación colectiva y el corporativismo en los partidos políticos. Asimismo, se incorporaron varias novedades importantes como la transformación del régimen de acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos y la modificación tanto de la estructura interna como de las facultades del IFE y del Tribunal Electoral. También se inició la renovación escalonada (y anticipada) de los integrantes del Consejo General del IFE.

¿Cuáles son los retos más urgentes que la implementación de esta reforma histórica nos deja en el horizonte cercano? ¿Estas reformas permitirán que las instituciones electorales del país recuperen su efectividad y legitimidad? Y en general, ¿cuál será el cariz del derecho electoral a partir de la nueva normatividad constitucional y legal? Estas fueron algunas de las interrogantes que nos planteamos al convocar a algunos de los estudiosos más destacados del derecho electoral y áreas afines, tanto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) como de otras respetadas instituciones, para colaborar en este volumen sobre los *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*.¹²

Esta obra significa uno de los primeros esfuerzos académicos de procesar y entender las implicaciones de la reforma electoral de 2007-2008.

¹² Algunos de los textos aquí incluidos están basados en ponencias presentadas en el seminario “El futuro del derecho electoral: los retos de la reforma”, organizado por el que escribe estas líneas y que tuvo lugar en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM los días 27 y 28 de mayo de 2008. Sin embargo, aquí no se incluyen versiones estenográficas ni “memorias” de ponencias, sino únicamente textos académicos elaborados específicamente por los autores para su inclusión en la presente obra.

Los capítulos abordan temas tan variados como el impacto de la reforma en la relación de los partidos políticos y el IFE con los medios de comunicación, las nuevas perspectivas para la interpretación y aplicación de la justicia electoral por parte del Tribunal Electoral, el futuro de los derechos político-electorales a partir de las reformas, los nuevos escenarios que se presentarán en materia de fiscalización de los partidos políticos, los retos de la transparencia en materia electoral, y el nuevo perfil del Consejo General del IFE. Esperamos que la lectura de estos textos ayude tanto a los estudiosos del tema como a los practicantes del derecho electoral a mejor entender el alcance de las nuevas reformas.

El presente ensayo, que sirve a manera de introducción, incluye tres apartados. Primero, cualquier reflexión sobre la más reciente reforma electoral no puede eludir el análisis de los acontecimientos suscitados durante el proceso electoral federal de 2006. La visión predominante atribuye la crisis generada en aquel momento a la falta de cultura política por parte del candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, y sus correligionarios, quienes supuestamente no supieron respetar la actuación de las autoridades electorales. A diferencia de esta apreciación, aquí argumentamos que estas críticas surgen de una errada visión de la naturaleza de los procesos de transición democrática y una posición acrítica de la forma en que las autoridades electorales interpretaron y aplicaron el derecho electoral durante 2006. La principal lección del proceso electoral de 2006 no es la necesidad de una nueva “cultura política”, sino la impostergable urgencia de contar con una profunda renovación institucional y una transformación integral en la forma de entender y aplicar el derecho electoral en el país.

Afortunadamente, la reforma de 2007-2008 fue la respuesta que la clase política dio a la gran cantidad de reclamos surgidos desde los más recónditos sectores de la sociedad durante las elecciones de 2006. Ello precisamente constituye el tema del segundo apartado, donde resumimos algunos de los elementos más importantes que contienen las reformas analizadas a lo largo de todo este volumen. Específicamente, exploramos lo que llamamos el “triple blindaje” del espacio público que se erige con los cambios tanto a la carta magna como a las leyes secundarias en materia electoral. En principio, estas modificaciones deberían evitar que se vuelva a configurar una crisis electoral de las proporciones de la que tuvo lugar en 2006. Aunque también habría que recordar que ni la ley más

perfecta puede compensar un desempeño deficiente por parte de los hombres y mujeres responsables de aplicar las normas y hacerlas valer.

Finalmente, terminamos el presente estudio con un breve resumen de todos los textos incluidos en este volumen, con la intención de ofrecer un mapeo general de la obra.

II. LAS ELECCIONES DE 2006 Y EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

La democratización no es un proceso unidimensional de tendencias teológicas hacia un fin predeterminado. Avanza y retrocede en varios frentes de manera simultánea y si no hay un desarrollo integral de todos sus componentes fácilmente pueden generarse estancamientos y fracos retrocesos. Durante las elecciones presidenciales de 2006, por ejemplo, se experimentó un avance formidable con respecto a la competitividad e intensidad de las campañas políticas. De forma inédita, el electorado tuvo la fortuna de contar con tres opciones políticas radicalmente diferentes, cada una de las cuales contaba con una posibilidad real de ganar la contienda presidencial. Parecía que por fin se habían cumplido los estándares mínimos de una democracia electoral que Joseph Schumpeter planteara en su momento y que consisten en la existencia de una competencia real entre candidatos claramente diferenciables entre sí.¹³ Habría sido entonces 2006, y no 2000, como se creyó en su momento, el año que marcaba el auténtico vuelco de la transición política hacia la democracia en México.

Sin embargo, el posicionamiento político del candidato declarado perdedor en la elección presidencial indica lo lejos que México se encuentra de consolidar su incipiente democracia. Andrés Manuel López Obrador se ha negado a reconocer a Felipe Calderón como el presidente de México, e incluso ha formado su propio “gobierno legítimo” como plataforma para difundir sus propuestas políticas a la población mexicana.

¹³ Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Aguilar, 1952. Para una discusión sobre las implicaciones de la obra de Schumpeter para la evaluación de las democracias modernas véase Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Bellaterra, 2005. Lorenzo Meyer ya ha aplicado este enfoque para analizar el caso específico de México, véase Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático*, México, Océano, 2007.

Recordemos la definición de “consolidación democrática” que ha ofrecido Adam Przeworski:

La consolidación democrática ocurre cuando bajo ciertas condiciones políticas y económicas un sistema particular de instituciones se torna en el único juego existente, cuando nadie puede imaginar actuar fuera de las instituciones democráticas, y cuando lo único a lo que los perdedores aspiran es a intentar de nuevo dentro de las mismas instituciones bajo las cuales perdieron.¹⁴

Esta definición de Przeworski es sumamente estrecha y formalista. Discrepa de otros planteamientos que prefieren elevar los estándares de la “consolidación democrática” para incluir elementos como la superación de la pobreza extrema o el funcionamiento eficaz de un Estado de derecho.¹⁵ Sin embargo, queda claro que México no cumple ni siquiera con esta definición minimalista de la consolidación democrática, ya que no existe un nivel básico de confianza en las instituciones realmente existentes. Es evidente que López Obrador busca hacer mucho más que “intentar de nuevo dentro de las mismas instituciones bajo las cuales perdió”. Su famoso denuesto de las instituciones¹⁶ y sus actividades como “presidente legítimo” lo evidencian claramente. Asimismo, encuestas recientes sobre el tema demuestran que aun a dos años de la celebración de las elecciones presidenciales de 2006, más del 40% de la población todavía crea que no existe certeza respecto a los resultados electorales de aquel convulsionado año.¹⁷

Pero la verdadera mala noticia no es la existencia de esta resistencia y desconfianza en sí mismas, sino el hecho de que ambas estén plenamente

¹⁴ Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p. 26.

¹⁵ Para definiciones más amplias véanse, por ejemplo, los textos incluidos en el volumen coordinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Alfaguara, 2004.

¹⁶ Durante el desarrollo del proceso electoral, López Obrador enfáticamente declaró: “al diablo con sus instituciones” al criticar el comportamiento del IFE y el TEPJF durante el proceso electoral.

¹⁷ Consulta Mitofsky, estudio: “Dos años después de la elección presidencial en México”, junio de 2008, disponible en: <http://75.125.231.234/Estudio.aspx?Estudio=dos-anios-2-julio>.

justificadas. Durante el proceso electoral de 2006, todos atestiguamos el mantenimiento de prácticas autoritarias de gestión del poder público heredadas del antiguo régimen del partido del Estado. Como en las peores épocas del autoritarismo, el Poder Ejecutivo Federal, el IFE y el TEPJF actuaron de manera parcial, contradictoria y opaca, facilitando la victoria del candidato oficial postulado por el partido que controlaba el gobierno.¹⁸ Hasta la fecha, casi nadie puede sostener con certeza quién ganó la elección presidencial de aquel año.¹⁹ El desconocimiento del ganador por el perdedor no es un problema de “cultura política”, sino que es un síntoma de un problema estructural mucho más profundo con la gestión de los asuntos públicos en México.

Sin embargo, también llama la atención que si bien López Obrador ha desconocido la victoria de Calderón, ni él ni sus seguidores, y mucho menos su partido político, han buscado nunca “actuar fuera de las instituciones democráticas”, utilizando la formulación de Przeworski. La actividad principal de López Obrador desde las elecciones de 2006 ha sido viajar por el país buscando afiliar ciudadanos a su “gobierno” y concientizar a la población mexicana de los graves riesgos que él observa en las políticas económicas y sociales de la administración actual. El ex candidato jamás ha instado a sus seguidores a la violencia ni a la toma del poder político por alguna vía que no sea la electoral. Asimismo, los integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la coalición de izquierda Frente Amplio Progresista (FAP) se han mantenido firmemente dentro de los cauces institucionales. Todos sus diputados, senadores, presidentes municipales y gobernadores han ocupado sus puestos, negocian acuerdos con los otros partidos políticos y han sacado adelante reformas y nombramientos de gran trascendencia para el país. La izquierda parlamentaria sigue como una “oposición leal”, actuando firmemente dentro del juego democrático.

México se encuentra, entonces, de cara a una paradoja. Cuenta con una democracia competitiva y consolidada que sin embargo ha sido traí-

¹⁸ Para no repetir argumentos que desarrollamos a detalle en otra parte, se remite al lector al capítulo 3 escrito por un servidor en este volumen, titulado “Mitos de la institucionalidad electoral en México”. Véase, también, Ackerman, John M., “Democracy & Protest in Contemporary Mexico”, en Selee, Andrew y Peschard, Jacqueline (eds.), *Mexico's Democratic Challenges*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2009, en prensa.

¹⁹ Véase Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11.

cionada por las mismas instituciones responsables de mantenerla viva. La buena noticia es que parece que la democracia mexicana es más fuerte que sus instituciones electorales. A pesar del desempeño tan cuestionado del gobierno federal, el IFE y el Tribunal Electoral, perdura la paz social y la fidelidad al sistema democrático.²⁰ Los actores políticos han sabido estar a la altura del momento histórico. Pero de forma lamentable, las instituciones y sus titulares no han mostrado la misma fortaleza democrática.

Este análisis cuestiona frontalmente la visión que atribuye los problemas actuales de la democracia en el país a la deficiente “cultura política” de los mexicanos. Andreas Schedler, por ejemplo, ha escrito que la lección principal de los acontecimientos de 2006 es que “no hay ingeniería institucional que pueda reemplazar el ‘espíritu público’ necesario y el ‘sentido de responsabilidad colectiva’ de todos los involucrados”.²¹ Según este autor, durante el proceso electoral de 2006 las instituciones funcionaron perfectamente bien. El problema fue que el candidato perdedor no tuvo el suficiente “espíritu público” para respetar las instituciones.²²

De manera similar, Luis Rubio y José Antonio Crespo han reflexionado sobre el atraso cultural en México a partir de una comparación entre lo ocurrido en 2006 en México y las igualmente polémicas elecciones de 2000 entre George Bush y Al Gore en los Estados Unidos. En las palabras de Rubio:

En las sociedades organizadas y estructuradas existen leyes y reglas que dan forma y establecen límites a los procesos de disputa por el poder y su-

²⁰ Por lo menos entre los actores políticos. Evidentemente, el país no está de ninguna manera “en paz” debido a la violencia del narcotráfico y el crimen organizado. Véase Ackerman, John M., “Mexico on the Brink”, *The Guardian*, Londres, 30 de enero de 2009, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2009/jan/30/mexico-drug-trade-us>.

²¹ Schedler, Andreas, “The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm.1, enero de 2007, p. 101. Traducción del autor del original en inglés: “no amount of institutional engineering can substitute for the requisite ‘public spiritedness’ and ‘collective sense of responsibility’ by all involved”.

²² Héctor Aguilar Camín coincide con Schedler cuando, en su recomendación en la solapa del nuevo libro de Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví*, declara que la publicación “cuenta una historia dura y fascinante: la de una democracia sin demócratas”. De nuevo, la idea es que el problema de México no son las autoridades o las instituciones electorales, sino el atraso de la cultura política de la población mexicana.

cesión política, y todos los participantes las acatan. El ejemplo histórico de Al Gore en Estados Unidos (que, tras perder una elección disputada, acató inmediatamente el fallo de la Suprema Corte una vez que éste fue emitido) es sugerente no sólo de la entereza de la persona, sino de la fortaleza de las instituciones. Es decir, a Gore jamás se le ocurrió disputar el fallo y, de haberlo hecho, se habría quedado solo... [En contraste, en México existe una] propensión a desafiar o romper con los marcos institucionales y la inexistencia de sanciones sociales para este tipo de comportamientos.²³

Crespo, por su parte, afirma que en 2000 “la fuerza institucional del sistema político norteamericano permitió absorber el descontento, impiendo inestabilidad política y económica”.²⁴ En contraste, en México, “en virtud de una institucionalidad democrática más incipiente y frágil que la norteamericana, la inconformidad no se absorbió tan fácil, y si bien no se desató la violencia... se rompió el consenso electoral que se había logrado seis años atrás y se generó una fuerte polarización en la ciudadanía”.²⁵ A pesar de que Crespo menciona los conceptos de “fuerza institucional” e “institucionalidad democrática”, por el contexto es evidente que por lo menos en estas reflexiones no está hablando de las debilidades de las autoridades en materia electoral, como lo son el IFE y el TEPJF, sino de la falta de la “institucionalización” de los valores democráticos en la cultura política de los mexicanos, y en particular entre los seguidores de López Obrador.

Estos puntos de vista reflejan una valoración equivocada de la naturaleza de los procesos de transición democrática. Los regímenes democráticos que hoy gozamos en el mundo nunca han sido producto de pactos entre caballeros a puertas cerradas, sino que son el resultado directo de innumerables luchas sociales y acciones cívicas de gran envergadura.²⁶

²³ Rubio, Luis y Jaime, Edna, *El acertijo de la legitimidad*, México, CIDAC, Fondo de Cultura Económica, pp. 26 y 27.

²⁴ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 26.

²⁵ *Ibidem*, p. 27.

²⁶ Existe una importante corriente que ha surgido recientemente dentro de la literatura de ciencia política norteamericana que realza precisamente el papel de la acción popular y los movimientos sociales en las transiciones democráticas. Véase, por ejemplo, Coillier, Ruth, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999; Wood, Elisabeth

De la misma forma, los Estados democráticos que buscamos auspiciar también surgirán de un crisol de gestas ciudadanas y movilizaciones críticas y autónomas. Tal y como ha sido señalado por Guillermo O'Donnell, “muchas democracias están en crisis... y hay en estas crisis algo que enaltece y define a la democracia. Las crisis subrayan la mezcla de esperanza e insatisfacción que es una parte central de la democracia, señalan una ausencia que nunca será satisfecha por completo”.²⁷

Se equivocan, entonces, aquellos que se avergüenzan del desempeño de nuestra democracia en comparación con los países del norte. “Habrá que volverse un país extranjero. Porque lo más autóctono que hay en este país es la jodidez, la pobreza. Odio este país jodido y atrasado”, dice el personaje Santos Rodríguez en una novela de Héctor Aguilar Camín.²⁸ Por el contrario, tendríamos que estar muy orgullosos de la vitalidad que caracteriza al sistema político mexicano en comparación con la mediocridad del debate político y la apatía social de otras latitudes.

La esencia de la democracia es el debate plural y la confrontación de las ideas, no las negociaciones pactadas en la opacidad. Una democracia vigorosa no puede ser aquel sistema político del consenso artificial, sino la arena pública en la que los desacuerdos y la pluralidad tengan terreno suficiente para florecer. La histórica reforma electoral de 1996, por ejemplo, se debió a una movilización social sin precedentes tanto en el norte como en el sur del país. Si no hubiera sido por el levantamiento *zapatista* de Chiapas, el movimiento de deudores en el norte y las crisis económica y política ocurridas en el país, la clase política no habría tenido la necesidad de convenir nuevas reglas para la competencia electoral.²⁹ Tal parecería que en un país como México, con una concentración económica tan

Jean, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000; Álvarez, Sonia, *Engendering Democracy in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Bermeo, Nancy, “Myths of Moderation: Confrontation and Conflict During Democratic Transitions”, en Anderson, Lisa (ed.), *Transitions to Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

²⁷ O'Donnell, Guillermo, “The Perpetual Crises of Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, enero de 2007, p. 10 (traducción propia).

²⁸ Aguilar Camín, Héctor, *La conspiración de la fortuna*, México, Planeta, 2005, citado por Denise Dresser en su artículo “Alta traición”, *Proceso*, 6 de enero de 2008.

²⁹ Véase Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, capítulo 2.

marcada y una clase política tan poco proclive a la interacción con la sociedad, siempre se necesitaría de una crisis política de grandes proporciones para motivar la implementación de reformas políticas democratizadoras.

Del mismo modo en que la reforma electoral de 1996 surgió como una respuesta a la crisis económica y a las presiones políticas del momento, la reforma de nuestros días es también el producto directo de la efervescencia social. Los legisladores redactores de la reforma merecen todo el reconocimiento por haber jugado su papel en la construcción de un consenso alrededor de las nuevas reglas del juego para la competencia democrática. Sin embargo, no hay duda de que sin el activo cuestionamiento de los resultados electorales por parte del candidato declarado perdedor, no hubiera sido posible una reforma con tantos y tan claros avances normativos.

III. LA REFORMA DE 2007-2008

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 pretende erigir un triple blindaje del espacio público frente a las posibles intervenciones externas en las campañas políticas.³⁰ Protege a los candidatos y a los partidos políticos de la intervención indebida de los medios de comunicación, de las autoridades gubernamentales y del sector privado. Estos cambios representan un avance importante en cuanto a la democratización en México y si están bien implementadas deberían ayudar a prevenir otra crisis de legitimidad como la experimentada durante las elecciones presidenciales de 2006.

El corazón de la modificación constitucional es la prohibición de la contratación de espacios en radio y televisión por los partidos políticos. “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión” (artículo 41.III.A, segundo párrafo). Las campañas políticas en los medios de comunicación masiva tendrán que llevarse a cabo ex-

³⁰ Los siguientes párrafos retoman el análisis de Ackerman, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2008”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, pp. 411-417.

clusivamente durante los “tiempos oficiales” que corresponden al Estado. “A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión” (artículo 41.III.A, primer párrafo, inciso *a*).

Estos 48 minutos de tiempo oficial no se crean a partir de esta reforma constitucional. Al contrario, existían ya como tiempo perteneciente al Estado desde hace décadas bajo el amparo de la Ley Federal de Radio y Televisión. Antes, este tiempo era utilizado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por los organismos autónomos, para difundir sus actividades. La reforma constitucional no implica la “expropiación” de la propiedad privada de los medios de comunicación, sino únicamente la redistribución de los tiempos públicos que ya existían con anterioridad. Durante el periodo de las campañas y las precampañas, el tiempo ya no será utilizado por el gobierno sino por los partidos políticos para difundir sus plataformas y propuestas de gobierno.

La eliminación de la contratación de anuncios y la utilización exclusiva de tiempos oficiales libera a los candidatos a cargos de elección popular de los chantajes y presiones de los medios de comunicación comerciales. Tal y como lo señalan Issa Luna y Julio Juárez en el presente volumen, los medios no se comportan como simples espectadores en las campañas electorales, sino que inciden de manera determinante en los resultados. No es ningún secreto que las televisoras elevan sus precios durante la etapa electoral y cobran tarifas diferenciadas dependiendo de su cercanía con los candidatos. Obsequian espacios a los que comparten su punto de vista y cobran tarifas usureras a los adversarios.

Asimismo, los medios se han negado a rendir cuentas a las autoridades electorales. Por ejemplo, al concluir su periodo de fiscalización ordinaria de los gastos de los partidos durante las campañas electorales de 2006, el IFE informó que no sabía quién había pagado más de 281,000 de los *spots* detectados en sus monitoreos. Aparentemente, casi la tercera parte de toda la propaganda electoral en medios electrónicos surgió de la nada, como por arte de magia. No sabemos quién pagó estos anuncios porque la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y empresas como Televisa simplemente se negaron a cumplir con los convenios de auspicio a la transparencia que firmaron a finales de 2005 con el IFE.

Con la reforma constitucional se busca poner un límite claro a este manejo discrecional y opaco de tarifas por parte de los principales medios de comunicación. Así se eliminaría una fuente muy importante de inequidad y de injusticia en las contiendas electorales. El nuevo texto de la carta magna pretende equilibrar la cancha del juego.

Pero la reforma va más allá, al eliminar también la posibilidad de que cualquier actor privado pueda intervenir en las campañas electorales. “Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”. Esta prohibición ya existía en la legislación secundaria. El artículo 42, numeral 13, del COFIPE rezaba que “en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros”.

Sin embargo, esta cláusula fue violada de manera flagrante durante las elecciones presidenciales de 2006. Tanto el Consejo Coordinador Empresarial como otras organizaciones de la “sociedad civil” lanzaron una andanada de anuncios durante las últimas semanas de la campaña presidencial en contra de uno de los candidatos presidenciales. En su calificación de la elección, el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aceptó que estos anuncios habían sido violatorios de la ley electoral.³¹

Hasta la fecha de entrega del presente texto³² tales violaciones han quedado impunes, pues ni el IFE ni la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales (FEPADE) han podido sancionar a los actores que violaron la ley. Por un lado, durante 2006 el IFE carecía de facultades para sancionar a personas físicas o morales más allá de los partidos políticos y en la actualidad ha titubeado ante la posibilidad de sancionar al PAN y al PRI por estas irregularidades.³³ Por otro lado, el Código Penal todavía no

³¹ Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006).

³² 15 de febrero de 2009.

³³ Recientemente (octubre de 2008, SUP-RAP-186/2008), el TEPJF ha devuelto el expediente de los anuncios del CCE al IFE con la solicitud de que sí emita una sanción al PAN por no hacer más por cancelar estos mensajes televisivos. Sin embargo, ya han pa-

incluye sanciones para la violación a esta cláusula de la ley electoral, lo cual impidió que la FEPADE pudiera actuar penalmente.

La elevación de la prohibición de contratación de propaganda por terceros a nivel constitucional le da una fuerza formidable. Asimismo, la reforma electoral elimina los secretos fiscales y bancarios para el IFE y faculta al Instituto para sancionar a personas físicas y morales directamente, así como para ordenar el retiro de propaganda que viole la Constitución. Ya no será tan fácil para el Instituto buscar pretextos para no actuar, y cuando actúe lo podrá hacer con mucha mayor celeridad y eficacia.

La reforma también busca prohibir la intervención de los gobernantes en las campañas electorales. Las autoridades públicas no podrán difundir sus obras durante los tres meses anteriores a las elecciones. “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental...” (artículo 41.C, segundo párrafo). La práctica histórica en México ha sido la difusión masiva de obras públicas durante las campañas electorales con el fin de influir en el electorado y convencerlo para votar a favor del gobierno en turno. Con la reforma constitucional, tales actuaciones supuestamente ya no serán posibles.³⁴

Más allá de esta prohibición temporal, la reforma también transforma la naturaleza misma de la difusión de obras de gobierno aun durante períodos no electorales. El nuevo séptimo párrafo del artículo 134 constitucional prohíbe de manera tajante la utilización de “nombres, imágenes, voces, o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” en toda propaganda gubernamental. Esto es fundamental desde el punto de vista de la equidad electoral porque las autoridades frecuentemente utilizan su posición para promoverse personalmente con el objetivo de ganar el siguiente cargo de elección popular. La eliminación de toda información personalizada en la difusión de obras debe funcionar como un fuerte incentivo para que los gobernantes se dediquen más tiempo a la resolución de los problemas reales de la población y me-

sado cuatro meses y el IFE todavía no ha cumplido con esta orden judicial. Véase el capítulo de Ackerman del presente volumen para mayor análisis de este caso histórico.

³⁴ Véase la sentencia ST-JRC-25/2008 de la Sala Regional en Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para una discusión relevante con respecto a este tema.

nos a la utilización de su cargo como un trampolín para llegar al siguiente puesto político.

Algunas voces han criticado la reforma electoral porque supuestamente limitaría la libertad de expresión. Por ejemplo, el 11 de septiembre de 2007 el país atestiguó un histórico encuentro sostenido entre los representantes más importantes de las televisoras y radiodifusoras del país y los senadores responsables de la dictaminación de la reforma. Los dueños y locutores de los medios de comunicación insistieron en modificar la redacción del párrafo correspondiente a la prohibición de la intervención de terceros en las campañas políticas. Originalmente, el texto señalaba que “ninguna persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar o *difundir mensajes en radio y televisión susceptibles de influir* en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

Según la interpretación de los medios, tal formulación permitiría que cualquier locutor que “difundiera” alguna opinión —incluso la suya— sobre cualquier político estaría en riesgo de ser sancionado por violar la Constitución. En respuesta a estos cuestionamientos los senadores cambiaron la redacción de manera radical. Como ya vimos arriba, el texto finalmente aprobado se limita a prohibir la “contratación” de “propaganda”. La referencia a la “difusión” de “mensajes susceptibles” fue eliminada por completo. No queda lugar a dudas de que lo que se prohíbe es la contratación de mensajes por particulares, no la expresión de opiniones por parte de comunicadores.

La reforma electoral no restringe la libertad de expresión. Al contrario, garantiza el libre intercambio de ideas e información confiable al prohibir la intervención indebida tanto del gobierno como del sector privado en los procesos electorales. En una elección verdaderamente democrática debe ganar quien convence a la ciudadanía por la fuerza de sus argumentos, no quien tenga más amigos con dinero, mayor respaldo gubernamental o un mejor entrenamiento en la calumnia y la agresividad contra el adversario.

Sin embargo, la reforma también tiene algunos puntos débiles. Así, por ejemplo, eliminó el tercer párrafo del artículo 97 constitucional que facultaba a la Suprema Corte de Justicia a “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto pú-

blico, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión". Si bien esta facultad de la Suprema Corte era un vestigio de la época en que todavía no existía un Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial, también podría haber funcionado como una válvula de escape y un mecanismo para asegurar certeza en el caso de que hubiera fuertes cuestionamientos sobre el desempeño de las autoridades electorales.

Otro punto flaco de la reforma constitucional es que incluyó dos párrafos nuevos, uno en el artículo 41 y otro en el artículo 99, que buscan acotar el margen de maniobra de las autoridades electorales. Por un lado, el artículo 41 ahora dice que "las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley". Por otro lado, el nuevo párrafo del artículo 99 reza: "las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes". Estas dos cláusulas buscan recortar y limitar el garantismo jurisprudencial que el Tribunal Electoral ha desarrollado a lo largo de sus 11 años de existencia.

Con estas adiciones a la Constitución los partidos políticos retoman el poder sobre las autoridades electorales al obligarlas a respetar específicamente lo que los mismos partidos han asentado en la ley. Esto es a todas luces un retroceso porque obliga a los jueces a seguir los lineamientos de las partes, cuando deberían tener la flexibilidad y la altura para ver por el bien público en general más allá de los intereses particulares de los partidos.³⁵

Asimismo, con la actual reforma electoral la transparencia perdió una batalla importante, pues no se pudo incluir a los partidos políticos como sujetos obligados de las leyes de acceso a la información pública. Como "entidades de interés público" y organizaciones que se financian principalmente del erario público, los partidos deberían ser obligados a rendir cuentas a la ciudadanía. Desafortunadamente, la reciente reforma al artículo 60. constitucional (publicada el 20 de julio de 2007) que fijó

³⁵ Aunque habría que señalar que los magistrados electorales ya han empezado a defender su prerrogativa de hacer valer los principios constitucionales en materia electoral más allá de estas disposiciones incluidas en el artículo 41 de la carta magna. Véase la sentencia SUP-JRC-165/2008 de la Sala Superior y la sentencia ST-JRC-15/2008 de la Sala Regional en Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el capítulo del magistrado Manuel González Oropeza en el presente volumen.

una serie de criterios y principios mínimos para el acceso a la información en el país, no incluyó explícitamente a los partidos políticos. Ahora la reforma electoral, y su correspondiente reforma también al artículo 60., tampoco incluyó a los partidos políticos como sujetos obligados.

El nuevo COFIPE también se queda muy corto en la materia, al crear un régimen especial para los partidos que los mantendrá en la opacidad. A pesar de que el capítulo sobre transparencia del nuevo COFIPE inicia con la afirmación de que “los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de los partidos políticos” (artículo 24), de ahí en adelante el texto introduce numerosos matices y recovecos legales que terminan por vaciar de contenido nuestro derecho a saber. Por ejemplo, inmediatamente después de esta primera afirmación, el texto reza que el acceso se dará únicamente “de conformidad con las reglas previstas en este Código y las que, en lo conducente, resulten aplicables conforme al reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia”.

Al dejar todo en manos del COFIPE y el reglamento de transparencia del propio IFE, se busca evadir tanto la Ley de Transparencia como el artículo 60. constitucional que incluyen el principio de máxima publicidad. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es el ordenamiento que debería regir el acceso a la información en posesión de los partidos. Asimismo, si se sujetaran a las disposiciones del artículo 60. constitucional, los partidos tendrían que contar con un organismo independiente y especializado para resolver los recursos de revisión. Con la redacción propuesta, los partidos podrán simplemente ignorar estas nuevas disposiciones constitucionales.

Conforme avanzamos en la lectura del capítulo sobre las obligaciones de transparencia para los partidos, nuestro derecho a la información se desarticula aún más. Por ejemplo, el texto señala que “los ciudadanos accederán a la información de los partidos a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas”. En otras palabras, la ley no permitirá a los ciudadanos realizar solicitudes directamente a los partidos, sino únicamente por vía del IFE. Tal procedimiento limitará gravemente la facilidad con que podamos obtener la información solicitada y permitirá a los partidos escudarse en el árbitro electoral.

Pero quizá la cláusula más problemática del nuevo COFIPE en materia de transparencia sea la siguiente: “Cuando la información solicitada

no obre en poder del Instituto, debiendo estarlo, éste notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante, dentro del plazo que señale el reglamento”. Aquí queda claro que nuestro derecho a acceder a la información de los partidos políticos se acotará únicamente a aquella información que el IFE *deba tener* sobre los partidos políticos, dejando fuera cualquier otra información pública en posesión de los partidos.

Ciertamente, el artículo 25 de la misma ley incluye una amplia lista de información que los partidos estarán obligados a proporcionar al Instituto. Esta lista incluye el tabulador de remuneraciones de los integrantes de los comités ejecutivos a nivel nacional, estatal y municipal, un informe mensual de los montos de financiamiento público, así como una relación desglosada de todos los donantes y los montos aportados al instituto político. Transparentar esta importante información implica un avance fundamental.

Sin embargo, sería mucho mejor convertir a los partidos políticos en verdaderos sujetos obligados de nuestras leyes de transparencia. En lugar de obligar a los partidos a transparentar algunas áreas importantes, dejando los demás en la opacidad, habría que transparentar todo y dejar solamente algunos ámbitos reservados para proteger los datos personales u otra información sensible. Así es como funciona cualquier ley de transparencia que, como la nuestra, parte del principio de máxima publicidad.

Finalmente, la reforma electoral incluye un elemento que podría implicar un franco retroceso en materia de fiscalización. El nuevo texto de la carta magna ordena la creación de un “órgano técnico” con “autonomía de gestión” para encargarse de la fiscalización de los partidos políticos. El problema es que el órgano unipersonal que se propone es mucho más vulnerable a las presiones y chantajes de los partidos políticos que lo que sería un cuerpo colegiado. Un técnico aislado nunca podrá tener la misma fuerza que un colectivo de consejeros nombrados por la Cámara de Diputados.

Para dotar a este nuevo órgano con la fuerza necesaria habría que arroparlo y movilizarlo con la participación activa de parte de los consejeros electorales. Por ejemplo, los consejeros podrían integrar un especie de “junta de gobierno” para respaldar al órgano en sus acciones. Esto no violaría en absoluto su autonomía de gestión, ya que no se buscaría controlar sus acciones, sino fortalecer su desempeño. Asimismo, habría que

mantener vigente la Comisión de Fiscalización integrada por consejeros electorales para llevar a cabo todas las acciones de fiscalización e investigación que no tengan que ver directamente con “las finanzas de los partidos políticos”. Esta comisión podría encargarse de investigar posibles actos de compra y coacción del voto, la desviación de recursos públicos para fines electorales o la intervención indebida de terceros. La fiscalización es una materia nodal y demasiado delicada como para dejarse exclusivamente al arbitrio de los “técnicos”.

IV. RESUMEN DEL VOLUMEN

Además del presente capítulo de introducción, el volumen consta de 22 capítulos divididos en siete apartados. El primer apartado incluye tres textos panorámicos que buscan ubicar las reformas en un contexto histórico y teórico más amplio. En primer lugar, el ex consejero electoral del IFE Jesús Cantú, en su texto “El sinuoso andar de la democracia electoral mexicana”, presenta un análisis detallado acerca de la evolución del marco jurídico electoral mexicano. A partir de la revisión de las diferentes reformas que a lo largo de las últimas décadas se han llevado a cabo en la materia, Cantú nos ofrece un balance que nos permite definir de manera nítida el estado actual del sistema institucional electoral en México. El autor concluye que el eje de las reformas electorales en el país “nunca ha sido la democratización del sistema electoral mexicano, sino una liberalización controlada, fundamentalmente con la intención de evitar estallidos sociales”. Asimismo, señala que normalmente las reformas electorales incluyen elementos que buscan responder a los acontecimientos de las elecciones inmediatamente anteriores sin contemplar una visión de largo plazo, caso que se aplica plenamente a las reformas de 2007-2008.

En el siguiente capítulo, el también ex consejero del IFE, doctor Jaime Cárdenas, hace una revisión a la trayectoria zigzagueante de la transición democrática en nuestro país, expresada en una serie de omisiones y deficiencias en lo que toca a las reformas al marco jurídico en el ámbito electoral. Asimismo, el texto pone énfasis en la esfera de relaciones entre los medios de comunicación, los partidos políticos y la autoridad electoral durante el pasado proceso de 2006. Evalúa también las acciones, omisio-

nes y errores en el control de la actuación de los medios, lo que derivó en la necesidad de llevar a cabo la reforma electoral de 2007-2008. Cárdenas caracteriza esta reforma electoral como “partidocrática”, en tanto que desde su perspectiva el resultado fue el fortalecimiento de la nomenclatura partidista, así como la exclusión de los ciudadanos en el espacio electoral. El capítulo concluye con la advertencia de que “en México, la clase política debe... revertir que pasemos de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica que termine pervirtiendo, como a veces parece, el sistema político que se construye”.

El tercer capítulo de este apartado, que corresponde a quien escribe estas líneas, se titula “Mitos de la institucionalidad electoral en México”. En este texto se busca cuestionar el enfoque dominante que argumenta que las instituciones electorales son más efectivas cuando recurren a lecturas limitadas y gramaticales de la ley. Sostenemos que las autoridades en materia electoral tienen la obligación de romper con el “minimalismo burocrático” con el fin de controlar la ilegalidad que campea entre los partidos políticos durante las contiendas electorales. Para fundamentar el argumento, realizamos un análisis detallado de una serie de casos históricos resueltos por el IFE y el TEPJF desde 1996 hasta finales de 2008.

Los siguientes apartados del volumen abordan cada uno un asunto medular de la reforma electoral. En el segundo apartado, por ejemplo, se analiza el nuevo papel de los medios de comunicación. Iniciamos con un texto del doctor Julio Juárez, “Informar o persuadir: la centralidad del contenido mediático en la nueva ley electoral”, que revisa el papel de la comunicación en la vida democrática mexicana, vinculado a la reforma electoral de 2007. Para ello, el autor aborda tres elementos que caracteriza como elementos centrales del modelo contemporáneo de comunicación política: *a)* la estructura político-económica de los medios, particularmente el caso de la televisión; *b)* el modelo publicitario de comunicación social, y *c)* la libertad de expresión. Posteriormente utiliza este marco analítico para examinar detalladamente la nueva regulación de la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos incluida en la reforma electoral. Juárez termina planteando los diversos puntos que el IFE deberá atender en el futuro inmediato para asegurar el cumplimiento estricto de la ley.

En el siguiente capítulo, “Publicidad electoral de los partidos políticos en radio y televisión”, la doctora Issa Luna analiza la regulación mexica-

na en materia de publicidad electoral antes y después de la reforma electoral. Específicamente, la doctora Luna enfoca su trabajo al análisis de la práctica del *product placement*, uno de los vacíos importantes en la reforma electoral y un punto pendiente de la agenda mexicana en materia de regulación. El texto también delinea una serie de retos específicos para el IFE derivados de la reforma de 2007, ante los cuales percibe ciertas debilidades tanto en el instituto como en el marco normativo.

En el tercer apartado se analizan los retos que implica la nueva normatividad para la justicia electoral en general y el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en particular. Iniciamos con un capítulo del doctor Manuel González Oropeza, actualmente magistrado del TEPJF, quien realiza un sugerente análisis de los principales retos que se plantean en esta materia, específicamente con respecto al principio de legalidad, la anulación de elecciones y la interpretación constitucional de los derechos políticos. El magistrado defiende la posición de que “lo electoral no es una cuestión sola o exclusivamente legal, sino que es un asunto fundamentalmente constitucional y exige la tutela correspondiente de los tribunales constitucionales”. El texto plantea diversos escenarios y respuestas vinculados con el futuro de la máxima instancia en materia electoral de nuestro país, y en particular señala que el intento de limitar las causales de nulidad a únicamente lo que la ley exprese explícitamente no podrá atarle las manos a los magistrados del Tribunal para anular una elección que viole los principios constitucionales básicos en materia electoral.

En el próximo capítulo, desde su experiencia como ex magistrado del TEPJF, el doctor Jesús Orozco Henríquez realiza un análisis de los retos que se le plantean a dicho órgano jurisdiccional como resultado de la reforma electoral de 2007. Con una perspectiva optimista, pero no por ello menos crítica, el autor señala algunos aspectos perfectibles en cuanto al marco jurídico electoral en nuestro país. También ofrece una reflexión importante con respecto a la libertad de expresión y la forma en que la máxima instancia jurisdiccional en materia electoral debería entender su tarea en la materia.

Finalmente, cerramos este apartado sobre la justicia electoral con el capítulo “Hacia la institucionalización plena de la justicia electoral mexicana”, del doctor Miguel Eraña. Este texto hace una disección crítica del aparato electoral mexicano, alejado de toda complacencia, para encontrar

las claves de interpretación acerca de su incierto futuro, condicionado por las circunstancias actuales. El autor también apunta hacia algunos elementos que podrían conducir a mejorar el desempeño tanto del IFE como del TEPJF.

En el próximo apartado encontramos cuatro textos sobre el tema de la situación de los derechos político-electORALES. Iniciamos con el capítulo del doctor Imer B. Flores, “El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido”, que aborda el tema de los escenarios que se perfilan para las candidaturas independientes en nuestro país. A través de una revisión de los antecedentes legislativos, jurisprudenciales y de casos específicos, el doctor Flores elabora una propuesta de agenda mínima de reformas, orientada al reconocimiento pleno de los derechos político-electORALES, incluyendo el de votar y ser votado.

El siguiente capítulo, escrito por el doctor Francisco José Paoli Bolio y titulado “La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electORALES”, nos ofrece una serie de propuestas orientadas a perfeccionar el funcionamiento del sistema electoral mexicano en aras de garantizar plenamente el ejercicio de los derechos político-electORALES. La naturaleza de los partidos políticos, las candidaturas independientes y el referéndum constitucional, son algunos de los tópicos abordados por el doctor Paoli en su texto, para los que delinea modificaciones necesarias para su mejor consonancia con los derechos humanos.

En el tercer capítulo de este apartado, “El Tribunal Electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electORALES”, la doctora María del Pilar Hernández primero resume la actuación del Tribunal Electoral en la materia a partir de la jurisprudencia emitida por dicho órgano jurisdiccional. Posteriormente hace una revisión de las implicaciones que tienen las reformas de 2007 en el ámbito de la protección de los derechos político-electORALES, dentro de las cuales se observa un resultado dispar, en tanto que se presentan tanto estancamientos como retrocesos.

Finalmente, el texto de Raybel Ballesteros, “El futuro de los derechos político-electORALES”, sitúa la discusión en la definición exacta de los derechos político-electORALES para de ahí analizar la manera como éstos han sido abordados por el TEPJF, particularmente en las resoluciones emitidas por la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional. A partir de su análisis, el autor vislumbra un futuro optimista en cuanto a la tutela de los derechos político-electORALES.

En el próximo apartado se aborda el tema del nuevo escenario para la fiscalización de los candidatos y los partidos políticos que surge con la reforma de 2007-2008. Iniciamos con un capítulo del doctor Daniel Márquez, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral”, que aporta una mirada al ámbito de la rendición de cuentas en materia electoral. Márquez parte de reconocer el carácter de instrumento democrático por autonomía de la rendición de cuentas, vinculado estrechamente a la noción de Estado de derecho. Así, revisa desde la definición de fiscalización y su régimen legal en la cuestión electoral, de manera especialmente acuciosa en lo que corresponde al COFIPE, hasta las limitaciones que en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras se presentan en la esfera del IFE, en virtud de resistencias, circunstancias políticas y de intereses de los entes fiscalizados.

En el siguiente capítulo, la doctora Irma Eréndira Sandoval evalúa las luces y las sombras de la reforma electoral en materia de fiscalización. Por un lado, reconoce el gran avance que implica la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal tanto para el IFE como para los organismos electorales en las entidades federativas, así como el gran potencial del nuevo órgano técnico de fiscalización. Sin embargo, también critica varios de los elementos incluidos en la nueva legislación que podrían obstaculizar el funcionamiento de este órgano al burocratizar y limitar el alcance de sus actividades. Identifica varios puntos cruciales que habría que observar en el funcionamiento del órgano de fiscalización, así como reformas futuras que serían recomendables.

En el último capítulo de este apartado, “Rendir cuentas en materia electoral”, el ex consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal, Eduardo Huchim, analiza cuidadosamente la nueva legislación en materia de fiscalización. Para Huchim, las recientes reformas han tenido como consecuencia resultados un tanto ambiguos. Por una parte se fortalece la fiscalización del IFE, mientras que la que se ejerce sobre los partidos presenta claroscuros. Particularmente encuentra como errónea la creación de un órgano técnico que fiscalizará las finanzas de los partidos, sustituyendo a la Comisión de Fiscalización del IFE, integrada por consejeros electorales. Asimismo, Huchim advierte que los avances en las facultades de fiscalización del IFE podrían verse acotados por vacíos y vicios en su diseño.

En el siguiente, y penúltimo apartado, los textos abordan el tema de la transparencia y el acceso a la información pública de los partidos políticos y los organismos electorales. Iniciamos con un texto del doctor Carlos Pérez Vázquez, “Un intento de interpretación arbórea: el régimen de transparencia de los partidos políticos nacionales en México”, que establece la necesidad de abordar integralmente, desde la hermenéutica jurídica, las diversas disposiciones legales en la materia, en aras de un mejor entendimiento de ellas. Así, Pérez Vázquez propone abordar la interpretación jurídica a partir de un enfoque analógico, basado en postulados de Umberto Eco y Cass Sunstein, entre otros. El autor se basa en lo anterior para revisar el tratamiento que, con base en el nuevo COFIPE, se otorga a la transparencia de los partidos políticos en nuestro país, de lo que resulta un panorama preocupante en cuanto al derecho a la información.

En el próximo capítulo, “La negativa del derecho a la información en las boletas electorales: una violación a los derechos humanos”, el licenciado Netzaí Sandoval hace una revisión cuidadosa de la actuación que tuvieron el IFE, el TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sonado caso de la solicitud de acceso a las boletas de las elecciones de 2006. A partir de señalar diversas debilidades y errores en las resoluciones que negaron el acceso a las boletas, el autor encuentra que aún existen diversos escollos para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información en nuestro país. Concluye que las respuestas ofrecidas por las autoridades en este caso histórico demuestran una falta de compromiso de las autoridades con postulados básicos de un Estado democrático moderno.

En el tercer y último capítulo de este apartado, “La transparencia y acceso a la información en los otros sujetos obligados: el caso del Tribunal Electoral”, la maestra Gabriela Vargas hace un acercamiento a la manera como el TEPJF ha dado cumplimiento a sus obligaciones de transparencia y acceso a la información. Para la autora, las acciones llevadas a cabo por el Tribunal han tenido de manera general resultados positivos. Sin embargo, no soslaya los retos que aún le quedan a la institución por delante en la materia. Trae a colación una serie de casos específicos que ha resuelto el Tribunal en la materia para ilustrar los criterios que ha implementado el organismo al responder a solicitudes claves.

El último apartado del presente volumen incluye una serie de reflexiones en torno al tema crucial de la conformación y el desempeño del Con-

sejo General del IFE. En el primer capítulo, “El Consejo General en la reforma electoral de 2007”, el doctor Ricardo Valero estudia de manera detallada los resultados de las modificaciones al marco jurídico electoral en el ámbito del diseño institucional del IFE, y en particular aborda las facultades del Consejo General del IFE. Pondera los avances y las limitaciones que resultaron de las modificaciones legislativas y concluye planteando propuestas para el mejor desempeño del órgano de dirección del IFE, orientadas a la recuperación de la confianza y credibilidad institucional.

En el siguiente capítulo, el doctor Francisco de Andrea contribuye con el texto “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en el cual analiza el procedimiento que se usó para la integración del máximo órgano de dirección del IFE en 2008. El doctor De Andrea revisa los principales elementos del proceso y señala las innovaciones y ventajas de ellos, así como sus aspectos desventajosos. De esta manera, plantea propuestas para la mejora en el desempeño del Consejo General, al tiempo que señala algunos de los aspectos que son rescatables en la temprana actuación de los miembros del órgano.

En el tercer capítulo, el doctor Javier Patiño Camarena contribuye con un texto sobre “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”. En este capítulo, el doctor Patiño elabora un perfil de las bases constitucionales del sistema electoral mexicano, así como de su evolución y estado actual, en particular en lo que se refiere al Consejo General del IFE. Para el doctor Patiño los avances en la materia electoral han resultado en el fortalecimiento de ese órgano colegiado.

Finalmente, en el capítulo “Conformación y desempeño de los consejos generales del IFE”, el maestro Rubén Lara hace una revisión de los tres consejos generales que ha tenido el IFE a lo largo de su existencia: el de 1994-1996, de 1996-2003 y el de 2003-2008. El autor encuentra marcadas diferencias en las maneras de actuar de los tres consejos e igualmente apunta la politización y merma en el proceso de renovación del actual Consejo. En la conclusión se señala que la colegialidad en la conducción del IFE se ha agotado y que es tiempo de pensar en una forma alternativa de dirección para la institución.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., “Democratización: pasado, presente y futuro”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre de 2006.
- _____, “La duda de 2006”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 37, 2007.
- _____, “La ley de acceso a la información pública mexicana en perspectiva internacional”, en FOX, Jonathan *et al.* (coords.), *Derecho a saber, balance y perspectivas cívicas*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars-FUNDAR, 2007.
- _____, *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La conspiración de la fortuna*, México, Planeta, 2005.
- ÁLVAREZ, Sonia, *Engendering Democracy in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- BENÍTEZ, Alberto y ROLDÁN XOPA, José, *Reforma constitucional en materia electoral 2007*, México, Partido Nueva Alianza, 2007.
- BERMEO, Nancy, “Myths of Moderation: Confrontation and Conflict During Democratic Transitions”, en ANDERSON, Lisa (ed.), *Transitions to Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.
- CÁRDENAS, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 16, enero-junio de 2007.
- _____, *Estudios jurídicos en torno al IFE*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- COLLIER, Ruth, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2008.
- CRESPO, José Antonio, *2006: hablan las actas*, México, Debate, 2008.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Temas selectos del derecho electoral: formación y transformación de las instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005.

- FEPADE, *FEPADE Difunde*, año 6, núm. 15, enero-junio de 2008.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, *Temas de derecho electoral y político*, México, Porrúa, 2004.
- MEYER, Lorenzo, *El espejismo democrático*, México, Océano, 2007.
- MIRANDA, Jorge, *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- OLEA Y CONTRÓ, Jean Paul Huber, *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México, Porrúa, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Alfaguara, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- RUBIO, Luis y JAIME, Edna, *El acertijo de la legitimidad*, México, CIDAC, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord.), *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2006.
- SCHEDLER, Andreas, “The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, enero de 2007.
- SCHERER IBARRA, Julio y VILLAMIL, Jenaro, *La guerra sucia de 2006: los medios y los jueces*, México, Grijalbo, 2007.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Aguilar, 1952.

- SHAPIRO, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Bellaterra, 2005.
- TEPJF, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, 2a. ed., México, TEPJF, 2005.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- WOOD, Elisabeth Jean, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.