

INTRODUCCIÓN

John M. ACKERMAN*

I. LA REFORMA DE 2007-2008

La reforma electoral de 2007-2008 significó una conquista histórica en defensa del espacio público y los procesos democráticos. Las modificaciones a la norma fortalecieron las reglas y las instituciones electorales con el objeto de asegurar mayor equidad y legalidad en la competencia política.¹ Se erigió un triple blindaje del espacio público frente a las posibles intervenciones externas en las campañas políticas. Ahora la ley protege mejor a los candidatos y a los partidos políticos de la intervención indebida de los medios de comunicación, las autoridades gubernamentales y el sector privado.

Estos cambios representan un avance importante en cuanto a la democratización en México. Sin embargo, el “fantasma” de la elección de 2006 todavía no se ha alejado. Si no se corrige el rumbo pronto, las elecciones federales de 2012 podrían llegar a ser aún más conflictivas, problemáticas y cuestionadas que las de hace seis años.

El corazón de la reforma de 2007-2008 fue la prohibición de la contratación de espacios en radio y televisión por los partidos políticos (artículo 41.III.A. 2o. párrafo). Las campañas políticas en los medios de comunicación ahora tienen que llevarse a cabo exclusivamente durante los “tiempos oficiales” que corresponden al Estado (artículo 41.III.A. 1er. párrafo, a)). Asimismo, con la reforma muchas disposiciones que antes existían únicamente al nivel jurisprudencial o en la legislación secundaria se elevaron a rango constitucional.

Por ejemplo, la prohibición de la contratación de propaganda electoral por las personas morales, la veda en contra de la utilización de recur-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. SNI, nivel II. Contacto: ackerman@unam.mx

¹ Para una discusión detallada de la reforma y sus implicaciones véase Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

sos públicos en los procesos electorales, la regulación del contenido de los mensajes políticos y los candados para la afiliación colectiva en los partidos políticos hoy se encuentran explícitamente plasmados en la carta magna. Otra novedad de la reforma fue la modificación tanto de la estructura interna como de las competencias y las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). También se inició la renovación escalonada (y anticipada) de los integrantes del Consejo General del IFE.

Sin embargo, en la práctica las nuevas reglas del juego no han sido respetadas por los actores políticos y sociales y tampoco impuestas con suficiente energía por las autoridades responsables. El resultado ha sido la permanencia de una suerte de “ley de la selva” en la materia. Es un secreto a voces que la mejor forma para ganar una elección en México no es por medio del cumplimiento cabal de la letra y espíritu de las disposiciones legales, sino con trampas y engaños que permitan a los candidatos evadir las normas.

Existe todavía la posibilidad de que el Congreso de la Unión atienda esta situación y realice algunas modificaciones correctivas a la normativa electoral antes de que entre en vigor la veda en contra de la publicación de nuevas reformas la primera semana de julio de 2011. Otra acción urgente sería que las instituciones electorales empiecen a utilizar todas sus facultades de manera más plena y consistente. También habría que promover una transformación y modernización de los enfoques utilizados para la interpretación e implementación de la nueva legislación.

El seminario “Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante los días 18-21 de octubre de 2010, buscó abrir un espacio para el debate plural sobre el diseño para la aplicación del marco legal que regirá las próximas elecciones federales. Reunió tanto a autoridades públicas como a algunos de los expertos más destacados en materia de derecho electoral en el país para identificar los puntos más vulnerables en el actual sistema de regulación político-electoral, así como proponer soluciones concretas con el fin de reencauzar y consolidar la democracia mexicana.

Es un honor tener la oportunidad de publicar de manera conjunta con el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República los resultados de este importante seminario para ayudar a generar un debate público sobre cómo mejorar la calidad y la autenticidad de las próximas elecciones federales. Los ensayos incluidos en el presente volumen no son versiones estenográficas de las ponencias presentadas en el seminario, sino ensayos

analíticos que fueron trabajados por los mismos autores expresamente para su publicación en el presente libro.

El presente volumen aborda temas tan cruciales como son la regulación de la intervención de los principales medios de comunicación electrónicos en los procesos electorales, el control de la utilización de recursos y cargos públicos para promover la imagen pública de los gobernantes, el fortalecimiento de la fiscalización de los ingresos y gastos electorales, el fomento de la transparencia y democracia interna en los partidos, la reforma al código penal y el fortalecimiento del blindaje en contra del crimen organizado y el narcotráfico, entre otros temas. Asimismo, el libro contiene importantes reflexiones sobre el desempeño y los retos de las principales instituciones electorales al nivel federal: el IFE, el TEPJF y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

En este capítulo introductorio, primero se resumen los elementos centrales del “modelo mexicano” de estricta regulación del espacio público-electoral con el que contamos hoy a partir de la reforma de 2007-2008. Posteriormente, se ofrece un resumen de los principales problemas que han surgido con la aplicación de este modelo durante las elecciones de 2009 y 2010, ya que podrían poner en riesgo la vigencia del modelo durante el proceso electoral de 2012. Finalmente, esta introducción concluye con una reflexión sobre la urgencia de realizar modificaciones correctivas al marco jurídico en materia electoral para mejorar y preparar el terreno para las próximas elecciones federales.

II. EL “MODELO MEXICANO” DE REGULACIÓN ELECTORAL

Es necesario transformar de manera radical la manera en que tradicionalmente se ha concebido el funcionamiento de los organismos electorales en México. El IFE no es cualquier organismo burocrático que pueda permitirse el lujo de únicamente “administrar” los procesos electorales, sino es la institución responsable de tutelar los principios democráticos y derechos políticos plasmados en la Constitución, así como de defender el espacio público en México. Este importante instituto no puede ser visto como un simple “árbitro” de un partido de fútbol, o peor aún como *referee* de una pelea de box. Al contrario, el IFE es ante todo un “regulador” de la vida política.²

² Para una discusión completa de la lógica de la “regulación” véase Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, “Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo”, en Sandoval, Irma Eréndira (ed.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI- UNAM, IIS, 2009.

Asimismo, el TEPJF no puede comportarse como un simple tribunal de nulidad que se dedique a anular o ratificar las decisiones de organismos administrativos. Al contrario, tiene la obligación constitucional de actuar como un tribunal de control constitucional de última instancia, que cuenta con “plena jurisdicción” para llegar al fondo de los actos impugnados, así como garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad.

Ya desde la reforma electoral de 1996, México eligió el camino de la regulación y la protección del espacio público por encima de la lógica de la “libre competencia” en la esfera electoral.³ Ante la preocupación por la incidencia del narcotráfico y del sector privado en las campañas electorales, se estableció un consenso entre todos los partidos políticos para asegurar el predominio del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales. Asimismo, se prohibieron de manera tajante todas las contribuciones políticas de empresas de carácter mercantil y se asignó la facultad de contratación de propaganda en radio y televisión exclusivamente a los partidos políticos.⁴

También se reguló de manera estricta el contenido de los mensajes de los partidos políticos, con una prohibición expresa en contra “de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos”.⁵ Otro elemento del régimen de regulación fue el establecimiento de la obligación de los partidos políticos de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”.⁶

El IFE, como la máxima autoridad administrativa en la materia, ha tenido desde 1996 la obligación de hacer valer estas disposiciones legales, así como de cumplir con responsabilidades aún más amplias, como “contribuir al desarrollo de la vida democrática”⁷ del país, “preservar el fortalecimiento

³ Para una discusión más amplia de este tema véase Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 95-145.

⁴ El texto del artículo 48, párrafo 13, del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente desde 1996 y hasta 2007 (en adelante Cofipe 96), decía a la letra: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato de parte de terceros”.

⁵ Cofipe 96, artículo 38, inciso p.

⁶ Cofipe 96, artículo 38, inciso a.

⁷ Cofipe 96, artículo 69, fracción 1, inciso a.

del régimen de partidos políticos”⁸ y “coadyuvar con la difusión de la cultura democrática”.⁹ Para cumplir con estas labores, entre 1996 y 2003 el instituto electoral contaba con importantes facultades para fiscalizar a los partidos políticos, así como sancionarlos económicamente, algo que hizo de manera sistemática y con particular éxito en los históricos casos de Pemexgate y Amigos de Fox.¹⁰

Más allá de asegurar la limpieza de los comicios, el IFE siempre ha tenido la responsabilidad de defender el espacio público y consolidar el sistema democrático en el país. Es un auténtico organismo regulador que en su funcionamiento se asemeja más a organismos reguladores de mercado, como la Comisión Nacional de Competencia (CNC) o la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que al típico organismo administrativo responsable de proporcionar algún servicio público.

Con la reforma constitucional de 2007 y la modificación de las principales leyes secundarias en materia electoral durante 2008 se consolida este modelo mexicano de regulación político-electoral. Actualmente el IFE cuenta con facultades para sancionar no solamente a los partidos políticos, sino también directamente a los candidatos, a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que incida indebidamente en la competencia político-electoral.¹¹ Asimismo, con la reforma, el IFE ahora se convirtió en el administrador único para toda la propaganda electoral de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión, así como de todos los tiempos oficiales en los mismos medios durante las precampañas y campañas electorales.

Con respecto a la justicia electoral, las reformas al artículo 99 de la Constitución que formaron parte de la reforma electoral fortalecen de manera significativa las facultades de control constitucional del TEPJF. El nuevo texto ahora dice explícitamente que el Tribunal “podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución”.¹² Esta cláusula libera el Tribunal para interpretar y aplicar

⁸ Cofipe 96, artículo 69, fracción 1, inciso b.

⁹ Cofipe 96, artículo 69, fracción 1, inciso g.

¹⁰ Para mayores detalles sobre estos casos véase Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, y Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

¹¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Cofipe), artículo 354.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), artículo 99, quinto párrafo.

directamente los principios constitucionales en materia electoral a la hora de resolver las impugnaciones de partidos y ciudadanos.¹³

La reforma también elevó la prohibición de la contratación de propaganda en radio y televisión de parte de terceros a nivel constitucional. Ahora la Constitución señala explícitamente que “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”.¹⁴ La referencia a la contratación triangulada “por cuenta de terceros” y la mención de la “influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos” implican un avance en comparación con la redacción incluida en el artículo 48 del Cofipe anterior.¹⁵

Sin embargo, una redacción aún más amplia de esta cláusula, que hubiera ayudado a prevenir la simulación en esta materia, fue parada en seco por una protesta pública organizada por los principales medios electrónicos de comunicación durante el proceso de negociación de la reforma constitucional en el Senado de la República en septiembre de 2007. La propuesta original del Senado prohibía no solamente la “contratación” de “propaganda”, sino también la “difusión” de cualquier “mensaje en radio y televisión susceptibles de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”. Ante la protesta de los medios, los senadores decidieron suavizar su dictamen.¹⁶ Como veremos más abajo, esta concesión ha permitido la utilización de una variedad de subterfugios para darle la vuelta a las disposiciones constitucionales.

Con la reforma de 2007-2008, la regulación de los contenidos de los mensajes políticos también se eleva a rango constitucional. Aunque vale la pena también mencionar que simultáneamente se suaviza y se flexibiliza la redacción. Ahora solamente se prohíben “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.¹⁷ Se eliminó toda referencia a términos como “infamia”, “injuria”, y “difamación”. Estos cambios son positivos porque si bien mantienen el papel regulador del IFE en la materia, también introducen mayor certidumbre a los

¹³ González Oropeza, Manuel, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma 2007-2008*, Mexico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp.183-196.

¹⁴ CPEUM, artículo 41, base 3, párrafo 3.

¹⁵ Cofipe 96, artículo 48.

¹⁶ Ackerman John M., “El demonio está en los detalles”, *Proceso*, núm. 1613, México, 30 de septiembre de 2007, p. 50.

¹⁷ CPEUM, artículo 41, apartado C, 1er. párrafo.

actores con respecto a qué tipos de mensajes estarían permitidos y cuáles prohibidos.

Sin embargo, hasta la fecha todavía existen algunos vacíos en la ley, que obstaculizan la labor reguladora del IFE. Por ejemplo, el artículo 354 del Cofipe vigente no le permite al IFE sancionar directamente a los servidores públicos que violen las disposiciones constitucionales que prohíben la propaganda gubernamental durante las campañas electorales o la utilización de esta propaganda con fines de promoción personal.¹⁸ Asimismo, la Ley Federal de Radio y Televisión todavía no permite la eventual revocación de la concesión de un medio de comunicación que de manera recurrente violente las disposiciones electorales.

Las actividades administrativas del IFE siguen siendo importantes. La impresión y resguardo de las boletas y las actas electorales; la compra de mamparas, urnas, tinta indeleble y crayones, así como la capacitación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, todas son tareas fundamentales. Hace falta un trabajo escrupuloso en estas materias para evitar un eventual cuestionamiento de la validez y la certeza de las elecciones.

Pero este trabajo burocrático ya no es la tarea central del IFE. Ya desde 1996, y sobre todo a partir de las modificaciones introducidas con más reciente reforma electoral, no es suficiente que el IFE asegure la pulcritud de la jornada electoral, sino que también tiene la responsabilidad de garantizar la equidad de las campañas políticas por medio de una regulación estricta de las acciones de los candidatos, los partidos políticos y los medios de comunicación.

Esta última labor es la tarea estratégica de las instituciones electorales en la actualidad. Durante el proceso electoral de 2008-2009 el IFE atendió más de 600 quejas¹⁹ en la materia. Asimismo, el instituto electoral grabó y

¹⁸ El artículo 41, apartado C, párrafo segundo, de la CPEUM, señala que “durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, debiera suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público”. El artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM, señala que “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. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

¹⁹ Sistema para la Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias del IFE, disponible en <https://pej2009.ife.org.mx:51443/denunciasInternet/denuncias.do?metodo=busqueda> (consultado el 30 de junio de 2009)

monitoreó más de 80% de todas las transmisiones en radio y televisión en el país para asegurar el cumplimiento tanto con las pautas de los anuncios políticos en tiempos oficiales como de las prohibiciones en contra de la compra de mensajes políticos. Es en la resolución de estas quejas y la realización de estos monitoreos que el IFE y el TEPJF hoy juegan su legitimidad y su papel histórico en la consolidación de la democracia mexicana.

Ahora bien, algunos han cuestionado la pertinencia y la constitucionalidad de este “modelo mexicano” de estricta regulación del espacio político-electoral. Por ejemplo, después de la aprobación de la reforma constitucional en 2007 una veintena de académicos y periodistas presentaron una demanda de amparo, el famoso “amparo de los intelectuales”, en contra de las modificaciones a la Carta Magna. La demanda alega que la reforma al artículo 41 constitucional que prohíbe la contratación de propaganda política por terceros viola la parte “dogmática” de la Constitución, donde se encuentran plasmados los derechos o “garantías” fundamentales de los ciudadanos mexicanos. Específicamente, sostiene que se violentan la libertad de expresión (artículo 6o.), el principio de igualdad entre los mexicanos (artículo 13) y la libertad de asociación (artículo 9o.).

En palabras de Jorge Castañeda, uno de los firmantes del amparo:

O bien la decisión [de la Suprema Corte] da pie a que se acepte la existencia de dos categorías de mexicanos, se fomente la opacidad o la franca corrupción entre gobiernos estatales y medios masivos de comunicación para entrevistas, programas especiales, infomerciales contratados, etcétera, se fortalezca la partidocracia al darle el monopolio de acceso a los medios de comunicación; o bien la Corte se pronuncie de modo tal que el Legislativo cree un sistema ciertamente reglamentado, pero más transparente, accesible y sensato de regulación de campañas.²⁰

Pero se equivocan los quejosos, porque la prohibición contra la contratación de propaganda electoral es una limitante estrictamente comercial que no viola en absoluto el principio de la libertad de expresión. Así como se prohíbe que se anuncie la venta de drogas, de cigarrillos o los servicios de prostitución, hoy se protege el interés público, al evitar la injerencia indebida del dinero privado en las contiendas electorales. Asimismo, la reforma no restringe en absoluto la expresión de opiniones políticas en la plaza pública o siquiera por periodistas e invitados en la televisión. Lo único que se obstaculiza es la comercialización de los mensajes electorales en los medios electrónicos.

²⁰ Castañeda, Jorge G., “Las reglas del 2012 en juego”, *Reforma*, Opinión, 22 de enero de 2011.

El artículo 6o. de la Constitución prohíbe la inquisición judicial o administrativa contra la manifestación de las ideas, algo que no ocurre en absoluto con el texto impugnado, ya que no existe referencia alguna sobre el contenido de las ideas expresadas. También habría que recordar que el artículo 1o. de la carta magna explícitamente autoriza la restricción o incluso suspensión de nuestras garantías si otro artículo de la misma Constitución lo mandata explícitamente.

Los argumentos de los quejosos sobre una supuesta violación al derecho de asociación y al principio de igualdad son igual de improcedentes. La prohibición contra la contratación de propaganda se aplica por igual a los partidos políticos que a los ciudadanos. Asimismo, los tiempos de Estado otorgados a los partidos se hace en función de que la misma Constitución les otorga la calidad de entidades de interés público.

III. LAS ELECCIONES DE 2009-2011

Las elecciones, tanto federales como estatales, que han tenido lugar desde la aprobación de la reforma electoral de 2007-2008, lamentablemente no se han caracterizado por ser más equitativas o legales que las presidenciales de 2006. La reforma no ha pasado su primera prueba. En consecuencia, a menos que hubiera alguna modificación pronta en el marco legal y en el desempeño de las instituciones, nos acercaríamos a una situación sumamente complicada en 2012.

El proceso electoral federal de 2009 se desarrolló en un contexto de iniquidad e ilegalidad similar al de 2006. Por ejemplo, en 2006 el TEPJF en su “Dictamen de validez de la elección presidencial” reconoció que las declaraciones indebidas del presidente Vicente Fox a favor del candidato de su partido en el proceso electoral “constituyeron un riesgo para la validez de los comicios”. Sin embargo, en 2009 el presidente Felipe Calderón no se contentó con mensajes metafóricos sobre “caballos y jinetes”, sino que tomó la decisión de encabezar personalmente la campaña del Partido Acción Nacional (PAN).

A menos de 48 horas del inicio legal de las campañas en 2009, Calderón violaría la Constitución con su mensaje, transmitido en cadena nacional, para presumir los “logros” de su gobierno con respecto a la influenza. Durante 2009, su administración presupuestó 1,800 millones de pesos para propaganda gubernamental en los medios de comunicación. De igual forma, para apuntalar la campaña de su partido, el mandatario lanzó el programa de promoción turística “Vive México, Vive lo Tuyo”, y difundió

constantes llamados a votar. El PAN también utilizó abusiva e ilegalmente la figura presidencial en su campaña.

En 2006, el TEPJF reconoció formalmente que el sector privado intervino de manera ilegal en las campañas electorales mediante la contratación de anuncios en radio y televisión para denostar al candidato Andrés Manuel López Obrador. En 2009, sin embargo, ya no fue necesario que organismos externos contrataran propaganda porque las mismas televisoras intervinieron directamente en las contiendas electorales al regalar, o vender de manera subrepticia, múltiples espacios a los partidos políticos y a sus candidatos predilectos. Los casos más evidentes involucraron a Demetrio Sodi, Marcelo Ebrard, Enrique Peña Nieto, César Nava, y el Partido Verde, entre otros. Es importante señalar que la norma no solamente prohíbe la venta de propaganda electoral en radio y televisión, sino que también proscribiera cualquier donación en especie a partidos o candidatos de parte de empresas de carácter mercantil.

Campañas negativas como las de 2006, que se utilizaron contra López Obrador y rebasaron por mucho los límites de la libertad de expresión, también empañaron las campañas federales de 2009. El PAN aplicó exactamente la misma receta, pero ahora en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien el IFE y el TEPJF ordenaron el retiro de algunos anuncios, los partidos, en un franco desafío a las autoridades electorales, insistieron en difundir anuncios similares, y en general degradaron el nivel del debate público.

El desempeño de las autoridades electorales en 2009 fue igual de omiso que en 2006. Si bien impusieron una serie de multas simbólicas, que variaron entre 2 y 9 millones de pesos por diversos desacatos a la ley, nunca lograron meter en cintura a los poderes fácticos que constantemente retaban su autoridad. El desacato de parte de Televisa y TV Azteca, así como de las revistas *Cambio* y *Vértigo*, a las medidas cautelares del IFE durante los últimos días de las campañas electorales fue uno de los ejemplos más evidentes. El vergonzoso “sobreseimiento” del caso en contra de las televisoras por interrumpir partidos de fútbol al principio de las precampañas en enero, fue otro claro ejemplo.

Con respecto al TEPJF, el caso más preocupante fue su resolución del caso de la difusión de anuncios pagados por la fracción parlamentaria del PVEM durante el proceso electoral supuestamente para “informar” a la ciudadanía sobre sus labores legislativos. Estos anuncios incluían logotipos sumamente notorios del Partido Verde, así como mensajes con los mismos contenidos que la propaganda electoral del partido. Sin embargo, el TEPJF decidió re-

vocar las multas que el IFE originalmente había impuesto tanto al partido como a las televisoras participantes.

En 2010, los procesos electorales en los estados evidenciaron una vez más la permanencia de las viejas prácticas de fraude electoral y parcialidad institucional. Fue evidente que los gobernadores hicieron todo lo posible por intervenir ilegalmente en los procesos electorales. Las grabaciones de los gobernadores Fidel Herrera, de Veracruz, y Ulises Ruiz, de Oaxaca, que documentan la utilización de recursos públicos para las campañas electorales y el ejercicio de presión sobre los organismos electorales son dos claros botones de muestra.

Las televisoras también mantuvieron su política de vender entrevistas y notas de manera fraudulenta. Los *infomerciales* tanto de Eviel Pérez Magaña, candidato del PRI, como de Gabino Cué, candidato de la alianza PRD-PAN, en Oaxaca fueron apenas los ejemplos más burdos de esta desafortunada práctica generalizada.

Por su parte, el presidente de la República una vez más tuvo una presencia mediática irregular durante el proceso electoral. Por ejemplo, apenas tres semanas antes de las elecciones locales que tuvieron lugar el 4 de julio de 2010, Calderón transmitió un mensaje por cadena nacional para “informar” sobre sus acciones en materia de seguridad pública. Este informe no contenía ninguna información nueva, importante o de urgente transmisión, y únicamente fue un esfuerzo de legitimación pública de las acciones del gobierno federal.

El presidente también súbitamente decidió que cuatro días antes de las elecciones era el momento adecuado para “informar” sobre la eventual eliminación del impuesto de la tenencia para automóviles. El día siguiente, el jueves, 1 de julio, al presidente se le ocurrió que era el momento idóneo para compartir con la ciudadanía los grandes “logros” de su gobierno en materia de empleo. Asimismo, en días previos ya había emitido un mensaje en cadena nacional sobre la muerte del candidato del PRI al gobierno de Tamaulipas, y tanto él como el secretario de Gobernación habían convocado a conferencias de prensa para llamar a un “diálogo nacional” sobre el tema de la inseguridad pública. El anuncio que Calderón hiciera el 1 de julio fue particularmente grave, porque tuvo lugar durante los tres días de “veda” cuando está estrictamente prohibido cualquier acto de campaña electoral.

Todos estos actos de propaganda constituyen una violación flagrante de la norma. El artículo 41 de la Constitución señala sin rodeos la prohibición de “toda propaganda gubernamental” durante las campañas electorales federales y locales. La norma contiene algunas excepciones para “campañas de información” en materia educativa y de salud o “las necesarias para

la protección civil en casos de emergencia”. Los mensajes de Calderón, sin embargo, no entran en ninguna de tales supuestos. Por más que la violencia del crimen organizado implica una “emergencia” nacional, los discursos no informaban sobre ninguna acción específica en materia de protección civil ni formaban parte de “campana informativa” de ningún tipo.

Ni siquiera Vicente Fox, Ernesto Zedillo o Carlos Salinas se habían atrevido a llegar tan lejos, aun en un contexto en que la ley era omisa en la materia. Paradójicamente, hoy que sí contamos con una disposición constitucional explícita, se ha violado con mayor descaro la legalidad y la equidad que antes.

La primera elección de 2011, para gobernador en el estado de Guerrero siguió la misma pauta que las elecciones anteriores. Es muy probable que ambos candidatos, Manuel Añorve y Ángel Aguirre, hayan rebasado el tope de gasto de campaña de 33 millones de pesos, aunque el abierto abuso del gasto fue más evidente para la campaña del primero que del segundo. La cantidad de folletos, calcomanías, espectaculares y anuncios televisivos, los frecuentes viajes en helicóptero del candidato, la sospechosa cobertura “noticiosa” de las principales empresas de televisión, y la entrada de ejércitos de “promotores” bien financiados desde diversos estados gobernados por el PRI, hablan de un derroche desmedido y totalmente ilegal.

Aquí también hubo numerosas denuncias que señalaban la ilegal utilización de recursos públicos y humanos del gobierno del Distrito Federal para apoyar la candidatura de Aguirre. Finalmente, la brutal agresión aparentemente realizada por promotores del voto del PRI a Guillermo Sánchez Nava, representante del PRD ante el Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG), también empañó de manera importante el proceso electoral.

IV. CONCLUSIONES

La reforma electoral de 2007-2008, junto con la renovación tanto de los consejeros como de los magistrados electorales después de las elecciones de 2006, ofreció la posibilidad de reencauzar la democracia mexicana. Sin embargo, la experiencia de las elecciones en los últimos dos años demuestra que los problemas fundamentales aún no han sido resueltos e incluso en algunos aspectos se han agravado.

Luis Carlos Ugalde, ex consejero presidente del IFE, ha afirmado que la reforma electoral de 2007-2008 fue “una reforma ingenua... en donde se construye un modelo equivocado, porque se coloca al IFE como árbitro que tiene que sacar la tarjeta a todos los integrantes de la sociedad; un árbitro

entre partidos, entre particulares, entre distintos sectores de la sociedad”.²¹ Esta visión la comparten los firmantes de la demanda de amparo en contra de la reforma de 2007-2008, así como algunos sectores de la sociedad, y, en particular, los poderes mediáticos que han visto afectados sus intereses con la reforma electoral. También la comparte parcialmente otro ex-consejero presidente, José Woldenberg, quien ha propuesto reducir las facultades y responsabilidades del Consejo General del IFE en materia de resolución de quejas para trasladarlas a las salas del TEPJF

El debate sobre la pertinencia del “modelo mexicano” de estricta regulación en materia político-electoral es válido e importante. Pero, más allá de lo que se pueda opinar a favor o en contra del modelo en sí mismo, lo más importante es que el modelo que hoy se encuentra plasmado en el texto constitucional se respete y se cumpla. Hay pocas cosas más dañinas para el Estado de derecho y la convivencia democrática que permitir la flagrante y transparente violación cotidiana de los principios constitucionales. Sin duda, la impunidad y la simulación son más dañinas de lo que podría llegar a ser la supuesta “sobre-regulación” contenidas en las normas electorales. En lugar de permitir que se dinamite y se sabotee la reforma con el fin de acabar con la vigencia del modelo de regulación, mejor habría que llenar los vacíos y exigir a todos los actores involucrados (medios, partidos, candidatos, instituciones electorales y autoridades gubernamentales) que de una vez por todas hagan un compromiso con la legalidad y la justicia electoral.

²¹ *Reforma*, sección Nacional, 23 de noviembre de 2008.