

Reforma político-electoral en Baja California: cinco frustrantes legislaturas

José Zavala Álvarez¹

En 2008, la XIX Legislatura de Baja California reemprendió los trabajos de cuatro legislaturas anteriores para reformar el marco jurídico del estado con especial atención a la materia político-electoral. Este documento constituye un ejercicio de análisis crítico y testimonial sobre el debate, los actores y los resultados. Después de 15 años, las demandas más insistentes sobre apertura y participación ciudadana en los asuntos públicos solamente fueron anotadas y desechadas por los legisladores. Persiste la certeza ciudadana de que las decisiones de gobernantes y representantes políticos se originan en negociaciones partidistas a conveniencia de grupos influyentes o personajes acaudalados.

Palabras clave: Reforma electoral, político-electoral, legislatura de B.C., consejo electoral.

In 2008, Baja California Legislature XIX resumed the work of four previous legislatures to reform the state's legal framework with particular attention to political and electoral issues. This document is an exercise of critical analysis and offers testimony on the debate, actors and outcomes. After fifteen years, the most insistent demands on openness and citizen participation in public affairs only were recorded and discarded by state legislators. Citizen are certain that the decisions of those in government and political representatives are originated in

¹ Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte desde 1993, adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública. Doctor en Ciencias por el Colegio de Posgraduados; maestro en Desarrollo Regional con terminal en Políticas Públicas por el Colegio de la Frontera Norte. Líneas de investigación: instituciones y políticas públicas, desempeño gubernamental, desarrollo político, desarrollo agrícola y rural. Correo electrónico: jza61@colef.mx

negotiations between political parties for the convenience of influential groups or the business elite.

Keywords: Electoral reform, electoral politics, BC legislature, electoral council.

Introducción

La discusión sobre los avances en materia de normatividad electoral ha sido sumamente controversial por los efectos en las condiciones de desarrollo de la democracia, en los intereses de los protagonistas políticos y en los ciudadanos en general.

En 2008, en Baja California, la XIX Legislatura reemprendió un proceso de consulta pública como parte del propio proceso legislativo para generar un conjunto de reformas legales que revisaran los rezagos en diferentes materias, una de ellas la político electoral, y que le diera a la entidad un marco institucional favorable para el desarrollo político y de la democracia. De manera análoga a lo hecho por la XV Legislatura en 1996 y por la XVI en 1998, la XIX promovió un acuerdo entre los poderes públicos, instituciones y grupos de la sociedad para impulsar la reforma; el acuerdo produjo una serie de reuniones y trabajos que se enmarcaron en lo que llamaron Mesa Especializada en Reforma Política (MERP).

Durante los meses de abril a julio de ese 2008, en siete sesiones de la MERP se plantearon y discutieron reformas electorales que permitieran la constitución de gobiernos con mayor legitimidad y que, sobre todo, alentaran una participación ciudadana numerosa que le diera sustento legal y autoridad a quienes ocuparan los cargos de responsabilidad pública. La experiencia de los procesos electorales federal de 2006 y estatal de 2007 fue, con mucho, aleccionadora; toda su problemática resultaba una poderosa razón para poner atención al marco estatal y corregir los sesgos y deficiencias que de manera pública se señalaban insistentemente.

En este documento se retoman las propuestas más destacadas de la reforma política de la entidad abordadas en este proceso conducido por la Comisión de Reforma de Estado (CRE) de la XIX Legislatura, pero

también provenientes de los ejercicios públicos desarrollados por las cuatro anteriores.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un ejercicio de análisis crítico alrededor de las reformas político-electorales que se han hecho en Baja California en los últimos 15 años y que comprende los periodos de cinco legislaturas. Se trata de demostrar la naturaleza partidista de las decisiones legislativas sobre reformas a la institucionalidad electoral, la cual ahoga la iniciativa ciudadana y convierte, por un lado, a los organismos institucionales en reductos de grupos de interés con claras conveniencias partidistas para controlar la organización y arbitraje de los procesos electorales; por otro, regular con rigurosidad el desarrollo de la normatividad electoral que permita al partido dominante ejercer cierto control sobre sus adversarios, pero también de manera notable mantener el monopolio de los partidos políticos del acceso al poder público impidiendo o limitando severamente la incorporación legal y práctica normal de los mecanismos efectivos de participación ciudadana. El texto comprende la elaboración de anotaciones con enfoque crítico respecto a los resultados que sobre cada una de estas propuestas se generaron en el Poder Legislativo y que quedaron depuradas y finalmente asentadas en las reformas a la Constitución del estado contenidas en el decreto 121 de fecha 14 de agosto de 2008 y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* (POE, 2008a).

El documento está organizado en cuatro apartados: el primero significa un rápido acercamiento conceptual a la materia político-electoral que tiene que ver con los procesos de reforma electoral; el segundo es una breve relación de antecedentes de la reforma electoral en Baja California que significaron los trabajos hechos por cuatro legislaturas; el tercero consiste en el desarrollo de la parte central del texto que se refiere a la reforma político-electoral de 2008, contiene el vínculo con las reformas electorales en el plano federal y el debate de los temas y las propuestas más discutidas y trascendentes en la MERP como insumos de la reforma; y un cuarto y último apartado que comprende la elaboración de una serie de reflexiones y conclusiones alrededor de la propia discusión y las reformas que fueron aprobadas en el seno del Poder Legislativo, finalmente la instancia pública con las atribuciones constitucionales requeridas para aprobar la reforma electoral.

Una aproximación conceptual a la materia político-electoral

Comúnmente se entiende lo *político-electoral* como todo aquello relacionado con procesos electorales, a la competencia entre los políticos y los partidos por el poder público, por los cargos de elección en el gobierno, por las curules y escaños en las cámaras del Poder Legislativo.

En la idea anterior, es prudente distinguir las dimensiones que corresponden a lo político y a lo electoral; esta separación ha sido sujeta de importantes debates tanto en el terreno político como en el estrictamente jurídico. Un caso relativamente reciente de esta discusión que hizo aportaciones conceptuales valiosas fue la sentencia de acción de inconstitucionalidad que la Suprema Corte hizo en resolución a la impugnación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 1995.² Más allá de los pormenores, importa destacar que ante la ausencia de una noción sobre *materia electoral*, la Corte recurrió a los artículos 41 y 60 de la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para construir conceptualmente una noción sobre *materia electoral* y sostuvo que es:

[...] el régimen conforme el cual se logra la elección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal (Corzo, 1999).

El debate entre políticos, y jurídico, sobre el concepto anterior tiene que ver con el momento del proceso social que significa, es decir, está construido a partir de un hecho dado: la postulación. El concepto hace referencia a los mecanismos y marco regulatorio para elegir a alguien que fue postulado, pero deja fuera el proceso de postulación, lo cual tiene una gran trascendencia en materia de derechos políticos, tanto de actores o personas en lo individual, como de figuras socia-

² La impugnación, presentada por la fracción del PAN en la Asamblea de Representantes del D.F., se derivó de la exclusión que la ley referida imponía a los partidos políticos con registro nacional para participar en los Consejos Ciudadanos.

les como los partidos. Aún cuando el término *político* se utiliza en un marco semántico muy amplio, para efectos del presente análisis se hará uso de él para construir esta idea o noción de la materia *político-electoral*, es decir, se agrega el término *político* al término *electoral* para hacer referencia a un proceso más amplio que integra o reconoce la trascendencia de que la *materia electoral* es inherente tanto al proceso de postulación como al proceso de elección, y que el marco legal que rige ambos momentos o procesos es una continuidad; es un marco que no puede desconectarse, se deriva de los derechos políticos de actores individuales y sociales. Se entenderán como derechos políticos aquellos que tienen los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos,³ y la ciudadanía es la capacidad fundamental de la que deriva la posibilidad de poseer y ejercer los derechos políticos⁴ (Fix-Zamudio, 2006).

En México, como en otros países, la *materia político-electoral* ha sido sujeta de modificaciones en cuanto a la redacción de las leyes que la rigen, se ha ido transformando el marco institucional en el que se lleva a cabo la postulación y elección de ciudadanos en los cargos públicos.⁵ En los procesos en los que se realizan estas modificaciones conocidas como *reformas electorales*, intervienen actores tanto del ámbito gubernamental como del no gubernamental, es decir, lo que se ha dado en llamar la *sociedad civil*. La intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos es un componente del discurso gubernamental y de los partidos políticos, es un derecho constitucional; sin embargo, tanto las instancias formales de poder público como son el Ejecutivo y el Legislativo, así como los partidos, se reservan y mantienen las atribuciones legales que ellos mismos se han dado para hacer

³ El artículo 35 de la Constitución los enumera como *prerrogativas del ciudadano*: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

⁴ La *ciudadanía* comprende también obligaciones, el artículo 34 de la Constitución establece: "...son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir."

⁵ Un texto ilustrativo y conciso sobre reformas electorales en México puede encontrarse en Palma (2010: 16-23).

las reformas al marco institucional, como se verá más adelante. Ello poco ha cambiado en tanto la conveniencia común entre los círculos de decisión en los partidos para conservar poder frente a la posibilidad de reducirlo o perderlo ante la *sociedad civil*.

Antecedentes de la reforma electoral en Baja California: acuerdos de cinco legislaturas

El 21 de marzo de 1996, en sesión ordinaria, la XV Legislatura del Estado de Baja California, compuesta por 11 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 13 del Partido Acción Nacional (PAN) y 1 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (IEPBC, 2010a), emitió una declaratoria pública para impulsar la reforma integral de la institución y del marco jurídico de la entidad. Un mes después, el 24 de abril, también en sesión ordinaria, oficializó la convocatoria para la Reforma Integral Legislativa para el Estado de Baja California y procedió a instalar la Mesa Central de Consensos, convocando a los poderes públicos de la entidad y a instituciones y organismos de la sociedad (XV Legislatura, 1996). Gobernaba Baja California Héctor Terán Terán, del PAN.

En 1998, después de un acuerdo político entre las fracciones del PAN (con 10 integrantes), PRI (con 12 legisladores) y PRD (con tres diputados) de la XVI Legislatura, que suscribieron el 28 de septiembre con el propósito de “...transformar las instituciones públicas para adecuarlas a las necesidades de la Sociedad Civil, a la luz de la justicia, la equidad y la democracia plena, con la garantía de estabilidad, gobernabilidad, restitución de la seguridad pública, para alcanzar el bienestar, convivencia y democracia ciudadana...”, los poderes Legislativo, Ejecutivo —encabezado por Alejandro González Alcocer del PAN— y Judicial del estado, el 18 de noviembre de ese mismo año, firmaron otro acuerdo para la creación e instalación de la Mesa de Coordinación para la Reforma Legislativa Integrada “...a fin de encausar y procesar productivamente la pluralidad política y social con medidas promotoras de bienestar social y garantías plenas de respeto al estado de derecho, gobernabilidad y eficacia a fin de consolidar una democracia,

replanteada bajo objetivos y metas señalados por todos los actores sociales” (XVI Legislatura, 1998).

En 2001 y 2005 la XVII (con 10 diputados del PRI, 12 del PAN, 2 del PRD y 1 del PRI-Partido Verde —PV—), y XVIII (9 diputados del PRI, 12 del PAN, 2 del PRD, 1 PRI-PV y 1 PRI-Partido Estatal de Baja California —PEBC) legislaturas se replegaron a la dinámica aletargadamente normal de la CRE. Sin embargo, hay que decir que durante la XVII Legislatura (en 2003) se llevó a cabo una reforma constitucional regresiva que creó los *diputados de lista*; Eugenio Elorduy Walter, del PAN, en su calidad de gobernador del Estado —durante el periodo de ambas legislaturas— fue el protagonista de estas reformas electorales.

El 10 de abril de 2008, en sesión de pleno, la XIX Legislatura del Poder Legislativo de Baja California (compuesta por 8 diputados del PRI, 1 del PRI-PV, 12 del PAN, 2 del PAN-Partido Nueva Alianza —PNA—, 1 del PAN-Partido Encuentro Social —PES—, 1 del PRD) aprobó un punto de acuerdo propuesto por la CRE,⁶ en el que se autorizó la firma del Acuerdo para la Reforma de Estado correspondiente al periodo 2007-2010 (XIX Legislatura, 2008a). Dicho acuerdo estableció el desarrollo de cinco ejes temáticos: reforma política, seguridad pública y justicia, reforma social, reforma municipal y reforma administrativa. Así, el 18 de abril siguiente en la ciudad de Mexicali se firmó el acuerdo para impulsar la reforma de estado en materia política para Baja California. Este documento significó la convocatoria formal a los poderes públicos de la entidad y a la sociedad en general para, en palabras oficiales, “...discutir y acordar una amplia, integral, democrática, incluyente, reforma del poder público de nuestro estado...”, con especial énfasis

⁶ La CRE de la XIX Legislatura estuvo integrada por seis legisladores: Armando Terán Corella del gobernante Partido Acción Nacional (PAN), quien la presidía; el ex priista Alfredo Ferreiro Velazco del PES, aliado con el PAN desde el proceso de elección; otro ex priista Carlos Alonso Angulo Rentería del PNA, también aliado con el PAN desde el proceso electoral; Ana María Fuentes Díaz del PRD, también aliada con el PAN por las relaciones benéficas en el otorgamiento de algunos cargos públicos para su grupo político (destaca el nombramiento del contralor del Poder Ejecutivo y el nombramiento de su cónyuge como Procurador de Derechos Humanos del estado a través de votación acordada en el Congreso; además, a partir de octubre de 2010, integra la XX Legislatura como diputado por el principio de representación proporcional); Carlos Barboza Castillo del PRI y Juan Macklis Anaya del PV. Estos dos últimos partidos también constituyeron una coalición electoral que mantuvieron durante el periodo de la legislatura.

en las materias de desarrollo electoral, representación y representatividad política, participación o intervención ciudadana en los asuntos públicos (XIX Legislatura, 2008b). Esta convocatoria fue suscrita por José Guadalupe Osuna Millán como titular del Poder Ejecutivo del estado.

En las legislaturas previas, las reformas institucionales, particularmente las del ámbito electoral, se realizaron a punto de iniciar los periodos formales de los procesos electorales, es decir, de último momento. No se sabe a ciencia cierta si así fue planeado o si de plano los tiempos invertidos por los legisladores en otros asuntos los orilló a abordar la materia electoral cuando ya era absolutamente ineludible. Sin embargo, en la XIX Legislatura se llevaron a cabo los trabajos sin los apuros que significaron los periodos electorales formales. Después del acuerdo de abril, casi un mes después, el 14 de mayo, se procedió al protocolo de instalación de los trabajos de la Mesa Especializada para la Reforma Política (MERP), integrada por representantes de los poderes públicos, de instituciones académicas, organismos empresariales y organizaciones sociales (XIX Legislatura, 2008c). Unas semanas antes de la instalación de esta mesa, el 25 de abril en la ciudad de Ensenada y el 7 de mayo en Mexicali, en el marco de estas actividades, se habían realizado foros de consulta pública en reforma política, donde se recibieron y expusieron decenas de propuestas en torno a reformas a la normatividad electoral estatal. Después habría una serie de consultas similares en las ciudades de Tijuana, Rosarito, San Felipe, Tecate, y en el poblado de San Quintín, en el municipio de Ensenada.

Los trabajos de la mesa se programaron en seis sesiones entre finales de mayo y principios de julio. Los insumos de trabajo para la discusión provinieron de la iniciativa presentada por el gobernador y fueron recibidos en la oficialía de partes del Congreso del estado el 8 de febrero (Osuna, 2008). Las propuestas fueron recibidas tanto en los foros y mesas de consulta en los cinco municipios del estado, como individualmente por representantes de organismos empresariales, profesionistas, ciudadanos, legisladores mismos, y las aportaciones y exposiciones hechas durante el desarrollo de las sesiones de la MERP (XIX Legislatura, 2008d).

El objeto de análisis: el proceso y la reforma electoral estatal de 2008

Los insumos: *la reforma electoral federal de noviembre de 2007*

Insumos obligados para la reforma estatal fueron las reformas electorales que en el orden federal cobraron vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 (DOF, 2007). Fueron el resultado de la discusión pública y legislativa sobre la severamente cuestionada calidad de la elección federal de 2006.⁷ Estas reformas eran de incorporación obligatoria a las leyes estatales.

En estas reformas destacaba el conducto del Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad única para la administración del tiempo en radio y televisión que los partidos políticos utilizaran para la divulgación de sus actividades, es decir, sólo a través del IFE los partidos políticos podrían contratar tiempo en radio y televisión. Hipotéticamente ello limitaría la tradicional falsedad de las declaraciones que los partidos y candidatos hicieran sobre los gastos en propaganda electrónica; impediría a los partidos utilizar prestanombres o a acaudalados empresarios contratar tiempo para beneficiar a los candidatos de sus conveniencias y perjudicar a aquellos que les significaran amenazas a sus intereses.

Destacó también la prohibición de propaganda que denigrara o calumniara a personas o instituciones, estableciendo infracciones que llegaban hasta la cancelación de concesiones de transmisión.

Redujo a 90 días las campañas presidenciales y a 60 días las campañas federales en las que no hubiera elección de presidente. Las precampañas no serán mayores a dos terceras partes del tiempo de las campañas.

⁷ Elección en la que Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, fue finalmente confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como presidente, después de serias impugnaciones legales, numerosas y multitudinarias manifestaciones públicas en contra de un proceso electoral fuertemente acusado de manipulación de cifras y de conteos sesgados. Los números oficiales reconocidos por la autoridad jurisdiccional definieron medio punto porcentual de diferencia entre Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador (PRD).

Estableció el relevo de manera escalonada de los miembros del Consejo General del IFE. Pero conservaron la práctica metalegal del cabildero y acuerdo subrepticio entre actores influyentes de los partidos y del gobierno para la designación de consejeros a través de la propuesta de las fracciones partidistas.

Un aspecto crucial resultó el ordenamiento del artículo 134 constitucional, que señala:

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 (DOF, 2007).

En los hechos, la anterior disposición no terminó con la práctica maliciosa que significa el disfraz de cobertura noticiosa la promoción personal de funcionarios, y que antes y después de informes gubernamentales se continúen desplegando suntuosas campañas de autopromoción de actores políticos de los tres órdenes de gobierno.

Los insumos: *El debate y las propuestas de la Mesa Especializada para la Reforma Política*

En las secciones subsecuentes se desarrolla la discusión y el debate inédito que tuvo lugar en las sesiones de la MERP. La elaboración está basada en notas personales del autor (Zavala, 2008) y sustanciada documentalmente.

Plena ciudadanía de consejeros del Instituto Estatal Electoral y selección de magistrados electorales sin negociación partidista

Desde la creación formal del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEE), en diciembre de 1994 (POE, 1994a), la definición de quie-

nes han integrado su órgano de máxima autoridad, el Consejo Estatal Electoral (CEE), ha sido controversial. Hasta ahí llegan con una expresión de fuerza imbatible los intereses de los actores políticos, dígame gobernantes, partidos políticos, personajes influyentes, acaudalados empresarios, grupos políticos, grupos de poder en instituciones académicas, socios y amigos de funcionarios gubernamentales.

El IEE nació como “...un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio... autoridad electoral... responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones...”. Su estructura de mando superior lo constituye el CEE, cuya integración estipulada en la ley publicada en diciembre de 1994, es: un consejero presidente, seis consejeros numerarios, tres consejeros supernumerarios y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro. El consejero presidente sería nombrado por el gobernador del estado; los seis consejeros numerarios designados por el Poder Legislativo; los tres consejeros supernumerarios, también elegidos por el Congreso; un representante de cada uno de los partidos políticos con registro; y un secretario fedatario oficialmente nombrado por los consejeros numerarios a propuesta del presidente del propio consejo. Los consejeros numerarios cuentan con voz y voto, mientras que los representantes partidistas solo con voz (POE, 1994b).

Consejo Estatal Electoral 1995-1998

A pesar del discurso oficial de Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador proveniente del PAN, en torno a la ciudadanización de los órganos responsables de organizar y sancionar las elecciones, desde su condición de privilegio guardó, en la ley, para su arbitrio la designación de quien ocupara la presidencia del CEE. Con esa atribución en enero de 1995 designó al profesor Daniel Hierro de la Vega, principal accionista y director de una escuela privada de educación en la ciudad de Tijuana y con conocidas inclinaciones por el PAN, como el primer consejero presidente del cee. Sólo seis meses después, el 19 de julio, en una decisión política claramente medida, el gobernador hizo renunciar al profesor Hierro para “...dejar la decisión en los consejeros ciudadanos el nombramiento del consejero presidente...” (Carrillo *et al.*, 2006, 208). Así,

el gobernador Ruffo hizo que los consejeros eligieran, de entre ellos, a Gastón Luken Garza, empresario, hijo de un acaudalado hombre de negocios, y con un perfil social con identidad hacia el PAN,⁸ quien se vio beneficiado políticamente por todo el trabajo inicial que el profesor Hierro había realizado. Luken cobró notoriedad política cuando en su carácter de directivo de un organismo empresarial inauguró las continuas publicaciones en la prensa cuestionando el desempeño de los gobiernos de la entidad, cuyo origen político era aún el dominante Partido Revolucionario Institucional.

Otros integrantes del primer CEE de 1995-1998 fueron: Luis Javier Garavito Elías, quien fue invitado a ser designado consejero por su investidura como rector de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); de la misma UABC Miguel Gárate Velarde, quien unas semanas después renunció para asumir la dirección general del propio IEE; el profesor Jesús López Toledo, docente de la Universidad Pedagógica Nacional en Mexicali, quien durante una parte de su periodo como consejero ciudadano fungió, contradictoriamente, como director de educación del gobierno del estado; Oscar de Jesús Sánchez Rodríguez, empresario relacionado con el gobierno del estado y el PAN; Adalberto Silva García, vinculado a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) Mexicali y asociado con el PRI;⁹ entre otros.

⁸ El caso de Gastón Luken (quien también después fue consejero del IFE al renunciar, en noviembre del 2000, Juan Molinar Horcasitas para asumir la subsecretaría de desarrollo político en la Secretaría de Gobernación de Santiago Creel, en el primer gobierno del PAN con Vicente Fox; Luken encabezada la lista de consejeros suplentes) es igual al de otros tantos que después de desempeñarse como consejeros, han confirmado su interés y respaldo partidista que los llevó al cargo, al figurar como candidatos (y algunos ser elegidos) a puestos de elección o incorporarse a puestos en gobiernos. Luken, en 2009, fue designado por la dirección nacional del PAN como candidato a diputado federal (y electo) por un distrito de la ciudad de Tijuana. Otros ejemplos son Santiago Creel (PAN), Juan Molinar Horcasitas (PAN), Emilio Zebadúa (PRD), José Agustín Ortiz Pinchetti (PRD), Miguel Ángel Granados Chapa (PRD), Jesús Cantú (PRD), Jaime Cárdenas Gracia (PRD).

⁹ Una razón conocida por la cual a Canacintra Mexicali se le asocia con el PRI es que varios de sus presidentes y miembros han sido candidatos de ese partido a la presidencia municipal de Mexicali y ocupado cargos de dirigencia en el mismo. Son los casos de Francisco Pérez Tejada Aguilera (quien además fue candidato a gobernador en 1995); Aurelio Flores Peña en 2004; Joaquín Ramírez Chacón en 2007; y Francisco Pérez Tejada Padilla en 2010.

Consejo Estatal Electoral 1998-2001

En el periodo 1998-2001 fueron redesignados Luis Javier Garavito, Adalberto Silva y Eduardo Martínez Padilla. Este último, abogado laborista en Mexicali, asociado al grupo de Canacintra, en su calidad de consejero supernumerario había asumido la titularidad al sustituir a Miguel Gárate. Cuatro nuevos consejeros fueron nombrados por la vía oficiosa del Poder Legislativo: Enrique Blancas de la Cruz, rector del CETYS, una conocida institución privada de educación media superior y superior en Mexicali, una empresa de destacados personajes de los negocios; el Profr. Francisco Muñoz Ledo y Lasso de la Vega, de otra conocida institución educativa privada, de base religiosa, del nivel secundaria y bachillerato; el Mtro. Rodolfo García García, de un grupo de interés al interior de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas (FCSP) de la UABC; y María Adolfina Escobar López de la Barra de Abogadas María Sandoval de Zarco, A.C., de la ciudad de Tijuana.

Consejo Estatal Electoral 2001-2004

En 2001 fueron redesignados Enrique Blancas de la Cruz, manteniendo la cuota para el CETYS, específicamente para él; sin embargo, renunció al cargo de este segundo periodo el 3 de marzo de 2001. Fue sustituido por el Congreso el 13 de junio de 2002 con Rodrigo Martínez Sandoval (IEPC, 2010a), de reconocida preferencia por el PAN, demostrado en 2007 cuando después de un segundo periodo en el CEE fue incorporado fugazmente al gobierno del Estado como contralor, sin embargo, impedido por ley fue compensado con un cargo en el Instituto Politécnico Nacional; Adolfina Escobar López; Rodolfo García García, cuota sostenida para un grupo en la FCSP-UABC. Se designaron nuevos consejeros a Víctor Everardo Beltrán Corona, rector de la UABC, quien inmediatamente después sería nombrado consejero presidente, pero sus responsabilidades en la universidad lo obligaron a renunciar el 17 de marzo de 2003, el Congreso nombró a Ramón Quezada López el 29 de abril (IEPC, 2010a); Juan González Godínez; Marco Antonio de la Fuente Villareal, quien había sido procurador de justicia del estado con el gobernador

panista Héctor Terán Terán; Leonor Maldonado, de la Facultad de Ciencias Humanas de la UABC. También dos consejeros numerarios fueron designados: Mario García Anaya; José Luis Huape Rodríguez, abogado mexicalense, vinculado con personajes en la Canacintra Mexicali.

Consejo Estatal Electoral 2004-2007

En 2004, para el cuarto CEE, fueron sostenidos Ramón Quezada López, Juan González Godínez y Rodrigo Martínez Sandoval. Las nuevas designaciones fueron: Luis Rolando Escalante Topete, abogado tijuaneño, secretario técnico de un diputado del PRI en el Congreso del Estado, precisamente uno de los responsables del dictamen para elegir consejeros, y magistrado del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado; Raúl Flores Adame, propuesto por el PAN; Jaime Vargas Flores de la UABC; José Luna Velázquez, empresario hotelero en Mexicali. Los consejeros supernumerarios designados fueron: Carola Andrade Ramos y Enhoc Santoyo Cid.

Consejo Estatal Electoral 2007-2010

La selección de consejeros en enero de 2007 fue narrada en un reportaje del Semanario Zeta (ZETA) de Tijuana de la siguiente manera:

Otro consejo electoral partidista. Diputados eligen a conveniencia. Los diputados de la XVIII Legislatura desperdiciaron la oportunidad de darle certeza al proceso electoral 2007, utilizando en la selección de consejeros el viejo sistema de cuotas partidistas para elegir a funcionarios electorales (ZETA, 2006, 30A).

Los consejeros designados por el Congreso del Estado fueron: Víctor Alarcón Requejo, periodista radicado en Ensenada, conocido priista y público crítico de Andrés Manuel López Obrador, ello le habría ganado simpatías en el PAN para que, a promoción del diputado coordinador de la fracción de este partido fuera designado por el Congreso

como consejero presidente; Tonatiuh Guillén López, investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), propuesto por el PAN, quien sería expulsado del CEE a promoción legal del PRI con el argumento de haber sido nombrado en el cargo de presidente de el COLEF a finales de febrero,¹⁰ después de un proceso jurídico que llegó al TEPJF fue sustituido, en octubre de 2008, por un reconocido panista que había ocupado la dirección general del IEE: Lázaro Solís Benavides (POE, 2008b); Humberto Hernández Soto, académico de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC, de los grupos de interés predominantes en la facultad, propuesto por el PRI; Marina del Pilar Olmeda García, de la UABC, abogada, propuesta por el PAN, quien ya había presidido consejos de distritos electorales. Dos personas más fueron designados consejeros numerarios, pero condicionados a la resolución del TEPJF en torno al amparo que promovieron consejeros electorales anteriores para mantenerse en el cargo, finalmente lo consiguieron y estas personas quedaron fuera.¹¹ Fiel a la tradición original, los criterios de cuotas partidistas también alcanzaron la designación de consejeros supernumerarios con José Guadalupe González Rubio, quien había sido candidato del PRD a diputado federal y Marina Ceja Díaz, una abogada vinculada al PRI por ser jueza municipal en el ayuntamiento priista de Tijuana.

De manera similar a las anteriores designaciones de miembros del CEE, el proceso fue tan severamente cuestionado, que el mismo diputado Carlos Astorga Othón, coordinador de la fracción del PAN en el Congreso, denunció públicamente que: "...más de 150 aspirantes a consejeros tenían el sesgo para favorecer a algún partido político... 107 corresponden y están identificados en nuestros análisis con filiaciones hacia el PRI, 33 del PAN, 10 del PRD, uno del PEBC..." (ZETA, 2006, 32A).

¹⁰ El argumento fue la incompatibilidad legal del cargo administrativo con la función de consejero. Durante este proceso se generaron discusiones en los medios de comunicación que consignaban la intervención del gobernador panista Eugenio Elorduy y algunos de sus funcionarios en la designación de Guillén, tanto para consejero electoral como posteriormente de presidente del COLEF.

¹¹ Helga Casanova López, periodista de una televisora local, cuyo dueño tiene conocida identificación con el PRI; y Martín Martínez Gastélum, como cuota del rector del CETYS, Enrique Blancas de la Cruz.

Consejo Estatal Electoral 2010-2013

En enero de 2010, fueron mantenidos en el CEE: por el PAN, Lázaro Solís Benavídez y Marina del Pilar Olmeda García; por el PRI se sostuvo a Humberto Hernández Soto. Los nuevos designados fueron: Rodolfo Julián Salgado Pérez, con vínculos en el Partido Nueva Alianza (PNA), aliado del PAN en Baja California, esta persona sustituyó a Víctor Alarcón Requejo, a quien la mayoría legislativa encabezada por el PAN se negó a ratificar en función de su desempeño público a favor de los intereses del PRI (*El Mexicano*, 2010a, 4A);¹² Alfredo Nuza Meza, empresario constructor de Tijuana, a quien se le asoció con el propio gobernador Guadalupe Osuna Millán;¹³ Rodolfo Epifanio Adame Alba, también como propuesta del PAN; y, otra vez, Enrique Blancas de la Cruz, ahora ex rector del CETYS, ex consejero del propio CEE al que renunció en diciembre de 2001, y al mismo tiempo consejero electoral de la Junta Local del IFE. La cuota para el PRD quedó cubierta con la redesignación de José Guadalupe González Rubio como consejero supernumerario; finalmente como segundo consejero supernumerario fue nombrado Alejandro Sánchez Sánchez (XIX Legislatura, 2010).

La decisión en la designación de consejeros del CEE colocó en “desventaja” al PRI, debido a que sólo colocaron a uno de los siete integrantes, acusaron “...intromisiones del poder ejecutivo... y denunciaron que la elección de los siete consejeros fue hecha a gusto del partido acción nacional, para asumir el control del organismo...”. Legisladores del PRI cuestionaron la legalidad del procedimiento y anunciaron su decisión de “...impugnar jurídicamente la elección de consejeros que se hizo de madrugada...” (*El Mexicano*, 2010b, 4A).

¹² La controversia pública sobre el desempeño no nada más de este consejero, sino de la totalidad de los miembros del CEE, ya hecha tradición, ha generado cuantiosos artículos y notas en la prensa, declaraciones públicas de actores políticos, recursos jurídicos en tribunales electorales, etcétera.

¹³ La relación de esta persona con el gobernador Osuna sería señalada públicamente después del sismo del 4 de abril de 2010, que hizo que se desplomara una obra pública de un estacionamiento de cuatro niveles para el gobierno del estado. Nuza resultó como adjudicatario de la obra y con una subcontratación a otra constructora propiedad de familiares de ex director del propio IEE-IEPC, véase *El Mexicano*, 2010c.

Sobre la designación de consejeros ciudadanos del CEE en enero de 2010, Adela Navarro, editora del Semanario ZETA (ZETA, 2010, 55A), escribe:

Conocido y publicado es que, en enero de 2010, el entonces secretario de gobierno, José Francisco Blake Mora, colocó a los consejeros que fueron electos —tres ratificados—, Presumía el hoy secretario de Gobernación que su mejor carta había sido el Ing. Blancas, que él lo había puesto y que nadie se lo había impugnado. Era evidente de dónde y por qué venía el interés de mantener control sobre el consejo electoral.

El debate en la MERP alrededor de la ya larga experiencia partidizada en la designación de consejeros electorales —desde su propia creación— tiene que ver con la falta de autoridad que produce el desempeño tendencioso de los consejeros debido al endeudamiento político partidista que adquirieron para obtener el cargo. Con ello la confianza y la credibilidad en las elecciones se ven seriamente afectadas; la participación ciudadana en estos procesos electorales es simplemente desalentada desde las mismas instituciones encargadas de impulsarla.

La discusión argumentaba que un consejero plenamente ciudadano no debe ser elegido de entre quienes son invitados por actores políticos influyentes a registrarse, recomendados o apoyados por algún diputado, gobernante, grupo dominante dentro de las instituciones educativas, cámara empresarial, o de otro grupo u organismo. Las personas cuya propuesta tiene esos orígenes van comprometidos con esos grupos, representando los intereses de quienes los promueven y apoyan, llevan un endeudamiento político. Un consejero plenamente ciudadano debiera ser elegido de entre quienes precisamente no provienen de grupo alguno; debería elegirse de entre los ciudadanos que acuden por iniciativa propia e individual, ese es el principio de autonomía de decisión, de criterio propio y sin compromisos cuestionables.

Una manera de elegir consejeros efectivamente ciudadanos, sin cuotas partidistas, comprometidos verdaderamente con el interés general de la ciudadanía, tendría que realizarse mediante un proce-

dimiento aleatorio entre las personas que hayan cumplido con los requisitos de la convocatoria, después de una depuración de quienes provengan apoyados por grupos o *instituciones*, o *invitados* por políticos de los partidos o en el gobierno. Ello evitaría la negociación convenenciera del voto de cada diputado, también serviría para que los consejeros lleguen sin compromisos políticos y se desempeñen con bases más firmes de autonomía y libertad política para el ejercicio de su función, para que se conviertan realmente en verdaderos promotores del desarrollo político y la participación cívica.

El sistema de sorteo al azar es conveniente también para la elección de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, de entre aquellos que hayan probado sus conocimientos legales y sobre todo su probidad y honestidad a toda prueba.

Lo más “sobresaliente” en la reforma de 2008 sobre el IEE fue su cambio de nombre a Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California —IEPC— (POE, 2008a), y el indolente aumento del costo de la burocracia del instituto al crearle una onerosa e inútil contraloría interna (IEPC, 2010b).¹⁴

En suma, nada. La certeza pública de que los criterios subrepticios, partidistas, seguirán determinando la selección de consejeros, no tuvo ninguna variación.

Candidaturas ciudadanas o independientes

En octubre de 2006, con seis de los 11 votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que la Constitución no prohíbe las candidaturas independientes, en respaldo a la reforma constitucional en el estado de Yucatán (SCJN, 2006).¹⁵ La discusión de fondo tiene que ver con que las leyes y prácticas en materia de procesos electorales conducen y producen prácticas facciosas para la postulación de candidatos, quienes logran serlo dependen y adquieren

¹⁴ Como ejemplo, al nuevo contralor se le asignó un salario de 92,577 pesos mensuales (3,085 diarios), el mismo que el director general del IEPC.

¹⁵ El actual presidente municipal de Yobaín, en el estado de Yucatán, fue electo conteniendo como candidato independiente.

compromisos determinantes con grupos políticos, económicos, en el mismo gobierno o fuera de él; no adquieren compromisos con la ciudadanía o la población porque no los requieren para ser candidatos y eventualmente salir elegidos. Existe el elemental derecho de cualquier ciudadano de ser candidato a algún cargo público sin la obligación de sujetarse a disposiciones de tal o cual partido político o de tal o cual grupo o personaje acaudalado; así y sólo así, quienes ocuparen cargos públicos habrían de buscar auténticamente a los ciudadanos para conseguir resultar elegidos con el inherente compromiso de responder genuinamente a las demandas sociales y no a aquellas ligadas a las conveniencias de lucro político y económico de personajes o grupos sociales influyentes.

El argumento de que las candidaturas independientes o ciudadanas facilitarían el financiamiento ilícito a políticos y campañas, es francamente pueril, toda la legislación que ha ido cobrando vigencia no ha impedido el financiamiento ilegal u oscuro, como tantos y tantos casos lo han probado. Se requieren otros mecanismos de control para impedir esta práctica deleznable.

La reforma de 2008 no contempló modificación alguna. El Poder Legislativo estatal se remitió a la determinación del TEPJF que recuperó la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos a puestos de elección popular (SCJN, 2007). Se mantuvo el monopolio de los partidos para el acceso al poder público.

Plenas iniciativas ciudadanas

Las propuestas en discusión recurrían al derecho de los ciudadanos para generar leyes a través de su aprobación por votación directa en consultas públicas o elecciones generales. Actualmente la ley todavía obliga a acudir a un legislador o al Ejecutivo para convencerlos de plantear una iniciativa que genere o modifique una ley. La reforma 2008 no incluyó ninguna modificación. La Ley Estatal de Participación Ciudadana (LPC) de 2001 (POE, 2001) continúa sin reglamento; esto impide su aplicación. Dicha ley resulta más un obstáculo que aliento a la participación ciudadana; prescribe la consecución de miles de firmas de apoyo

a una iniciativa, pero no para ser votada en una elección general, sino para ser presentada al Legislativo, un engaño a la participación directa de la ciudadanía para construir leyes o normas de aplicación pública.

Candidaturas comunes

Sólo esta figura garantiza la obtención genuina de votos por parte de los partidos políticos. Las coaliciones, tal como la ley las define, consideran la asignación arbitraria de los votos y manipulan la decisión del ciudadano por determinado partido o candidato; los votos son negociados a conveniencia de directivos o representantes legales de los partidos políticos coaligados y en función de los intereses de los grupos políticos de pertenencia.

En la reforma no aparecieron, atendiendo las disposiciones convencionales de los intereses de sus respectivos partidos, los legisladores dejaron fuera completamente la posibilidad de la inclusión de esta figura de participación electoral.

Eliminación de legisladores por lista de partidos

En 2003, durante la XVII Legislatura, los grupos predominantes en los partidos políticos, y el entonces gobernador panista, Eugenio Elorduy Walter, negociaron una reforma constitucional en materia electoral para que se crearan los diputados de lista, es decir, que la ley concediera la elección de diputados postulados mediante una lista por partido, considerando al estado como una circunscripción (POE, 2003). El lucro político de esta negociación para los grupos partidistas dominantes era, para el PAN en el poder, un diputado adicional, y para el PRI la posibilidad de hacer diputado por esa vía al poderoso director de un influyente periódico con base en la ciudad de Tijuana.¹⁶ En el proceso de discusión se pedía corregir la reforma constitucional en mención,

¹⁶ La conveniencia para el PAN derivaba en que la ley previa impedía a un partido político obtener un diputado de minoría cuando éste ganara la elección en 13 de los 16 distritos electorales en que se divide el estado. Para el PRI, la certeza de hacer diputado

debido a que la necesaria representación proporcional que da al Poder Legislativo —la capacidad de mejorar su representatividad—, debía ser sólo por el principio de minoría relativa, con ello se conservaba el principio de asignación del voto y en consecuencia la autenticidad de la representación en el Congreso; la vía de elección por medio de lista de partidos desconectaba al eventual legislador del voto ciudadano, acentuaba y pervertía aún más las prácticas partidistas para la postulación de candidatos. El resultado final de la reforma no consideró cambio alguno.

*Ejercicio práctico de consultas públicas
como el plebiscito y referéndum; la revocación de mandato*

La demanda social de la puesta en práctica de estas figuras de participación ciudadana, tiene fundamento en la reconocida fuerza que significan para normar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas y para orientar el trabajo gubernamental y de representación popular hacia la demanda social; por otro lado, estas figuras significan un instrumento privilegiado de los ciudadanos para la aprobación o rechazo de decisiones públicas que tienen efecto en la misma población. Sin embargo, al igual que las iniciativas ciudadanas, dicha demanda se ha visto obstaculizada por la falta de reglamento de la ley de participación ciudadana de 2001. La reforma no puso ninguna atención sobre este tema, la democracia directa significa un peligro acentuado para los intereses de los actores políticos que toman las decisiones públicas.

En esas mismas condiciones, y con ese mismo criterio, se excluyó también la figura de la *revocación de mandato*. En el caso mexicano, en general, esta figura evaluatoria del desempeño de gobernantes pone especial atención en los gobernadores y el presidente de la república. Los periodos gubernamentales de seis años resultan extremadamente largos y sin mecanismos efectivos para que la ciudadanía pueda evitar desempeños deficientes o incompetentes. Así, la revocación de mandato seguía siendo, por un lado, un instrumento ciudadano para evitar

al director general del influyente diario regional *El Mexicano*, de la ciudad de Tijuana, quien ya había perdido dos elecciones previas, una federal y otra local.

padecer un mal ejercicio de gobierno y, por otro, una razón poderosa para que el gobernante se esforzase en mejorar su desempeño y evitar una conducta deshonesta. Con todo ello, simplemente se dejó de lado la consideración mínima de estas figuras de democracia directa y participación ciudadana efectiva; el riesgo sigue siendo inadmisibile para los mandos político-partidistas y gobernantes.

*Reducción y fiscalización enérgica de tiempos
y gastos de precampañas y campañas electorales*

Se vivía —se vive— un mercantilismo deshonesto en la obtención de cargos públicos. Quien tiene acceso a grandes cantidades de dinero, de origen público o privado, tiene una posición de privilegio para, literalmente, comprar candidaturas y obtener cargos públicos. En las propuestas de reforma, se buscaba establecer legalmente límites modestos de gastos de campaña así como la fiscalización rigurosa y efectiva de éstos y la aplicación efectiva de penas contundentes en caso de excesos, penas tales como cuantiosas multas, cancelación de candidaturas, en su caso la destitución de cargos obtenidos. En el mismo sentido, resultaba crucial la reducción de los tiempos de precampaña y de campaña que legalmente se establecían. Se reconocía un hartazgo de la población debido a lo extenso de tiempos electorales y el insultante gasto en campañas y precampañas.

La reforma incorporó las disposiciones federales de 2007 con el establecimiento de campañas con un máximo de 90 días para elección de gobernador y 60 para presidentes municipales y legisladores; con precampañas de dos terceras partes del tiempo de las correspondientes campañas, 60 y 40 días.

Nada se planteó ni se hizo respecto a activismos simulados de precampañas y campañas, tales como celebraciones sociales multitudinarias y públicas de aspirantes. Se prohibió el uso de recursos públicos para anuncios que significaran la promoción personal de funcionarios. Se obligaría legalmente a la suspensión de propaganda gubernamental en los periodos de campaña y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. Por otro lado, quedó asentada la pro-

hibición de campañas negativas que denostasen a candidatos y partidos, así como el impedimento a los partidos políticos para contratar directamente o por terceras personas espacios en radio y televisión; deliberadamente quedaron excluidos de esta prohibición los medios impresos.

*Empate de fechas electorales estatales
con federales y cambio de temporada de elecciones estatales*

La realización simultánea de elecciones de orden estatal y federal cobró moda en los últimos años; la justificación esgrimida de los políticos promotores era el ahorro en los gastos. Sin embargo, el debate estatal incluía el razonamiento sobre la concentración y el centralismo. El empate de las fechas electorales somete a la circunstancia federal los asuntos y el debate que se recoge de las circunstancias y condiciones sociales y políticas en los ámbitos estatal y municipales. En las condiciones actuales del reconocido y documentado centralismo presupuestario y administrativo, la expresión y las condiciones locales se ven avasalladas por las disposiciones federales. En tal sentido, en una elección empatada, la agenda federal ahoga la agenda estatal y municipal; el voto queda sesgado por la preeminencia de disposiciones y actores del ámbito federal. Se necesitarían condiciones de plena descentralización presupuestaria y gubernamental para estimar que las iniciativas y prioridades del marco estatal y municipal no se verán obstaculizadas por la arrogancia gubernamental federal.

El argumento de que con el empate de las elecciones se ahorrarían recursos y tiempo es una falsa discusión. En realidad lo que corrige el indolente gasto en los procesos electorales y evita el hartazgo de la población es la reducción legal, enérgica y rigurosa, de tiempos y topes de gastos de campañas y precampañas. En la reforma la ley sostuvo la diferencia en fechas de procesos electorales entre los ámbitos federal y estatal.

Con la preocupación acentuada por el alto grado de abstencionismo que se ha tenido en los procesos electorales (IEPC, 1998, 2001; IEPC,

2004,2007),¹⁷ las anotaciones que destacaron en la discusión consideraban cambios en cuanto a la temporada anual y el día de la semana. Se proponía cambiar la elección a una fecha fuera del periodo vacacional de un buen número de trabajadores y de estudiantes, a un día hábil de la semana; ello reduciría la propensión a ausentarse por motivos de esparcimiento o simplemente la renuencia a salir del hogar como ocurría los fines de semana, particularmente los domingos, día establecido para las elecciones. Paralelo a esto se agregaba el estímulo a la participación cívica para funcionarios de casillas, otorgándoseles descanso el día posterior. El cambio acordado en la ley tuvo el alcance de adelantar un mes la fecha de la elección; salió del periodo vacacional, pero se conservó en domingo, el primero del mes de julio.¹⁸

Elección independiente de síndico y regidores

La elección por separado de los integrantes de los ayuntamientos ha sido una demanda consistente de diversos grupos de la población desde cuando menos hace 15 años, es decir, desde la primera convocatoria de la XV Legislatura a través de la Mesa de Consensos (XIX Legislatura, 2008d). El grado de discrecionalidad con que toman decisiones los gobiernos municipales es sumamente alto derivado de la forma de elección del ayuntamiento por planilla, eso le asegura al presidente municipal una mayoría tradicionalmente convenida por los compromisos político-partidistas comunes; esta mayoría funciona como validación en cabildo a las decisiones de quien encabeza el ayuntamiento, es decir, equiparable a la idea del presidencialismo, pero en el ámbito municipal. Pluralizar los cabildos a través de la elección directa de re-

¹⁷ Las cifras oficiales del IEPC muestran porcentajes de abstencionismo en el estado por encima de 65% en las elecciones de 2001, de casi 70% en las de 2004, y por encima de 65% en 2007. Ya se tiene la cifra de más de 67% de abstencionismo en 2010. Esto significa autoridades electas con porcentajes mínimos que rondan los niveles del 12 al 17% de los votos posibles, un grave problema de legitimidad de gobernantes y representantes públicos de los gobiernos legalmente constituidos.

¹⁸ Las fechas de las elecciones locales en Baja California en los últimos 10 procesos se han alternado entre los meses de julio y agosto. Así, por ejemplo, en 1992 y 2001 las elecciones se llevaron a cabo el primer domingo de julio; las de 1995, 2004 y 2007 el domingo inicial de agosto; en 2010 volvieron al mes de julio.

gidores por distritos o circunscripciones en los territorios municipales les proporcionaría a los ayuntamientos una conformación más equilibrada, pasando por una representatividad auténtica, sinónimo de mayor autonomía e independencia de quienes lo conformaren, con ello se adquiere fortaleza para realizar sus funciones de cara al ejecutivo municipal y a la ciudadanía, y mejorar así decisiones en el marco de las atribuciones de este orden de gobierno.

Otro punto relevante es la elección del síndico municipal, representante legal del ayuntamiento, convencionalmente afin al alcalde al ser elegido en fórmula con él. El trabajo que realiza la sindicatura, particularmente delicado, de vigilancia del ejercicio del gasto municipal y del desempeño honesto de los funcionarios, ha necesitado un reforzamiento significativo que debe empezar por su elección individual, para otorgarle la independencia auténtica que lo provea de criterio y condiciones de libertad para realizar un trabajo comprometido con los intereses de la población.

Finalmente, los legisladores no se atrevieron a hacer caso de esta trascendental modificación del texto constitucional del estado y se mantuvo la tradicional disposición de elección por planilla, presidente municipal, síndico y regidores.

Reflexión final:

La frustración de la reforma política de cinco legislaturas

La reforma electoral en el estado fue realmente infructuosa, las demandas más sentidas de la población y de los integrantes no partidistas y no gubernamentales en la MERP sólo fueron planteadas y anotadas por el Legislativo. La reforma estatal esperó la incorporación obligada de las disposiciones federales; el plazo vencía el 14 de noviembre, un año de plazo prescrito por la ley federal para adecuar las leyes de las entidades de la república. El decreto estatal de agosto previo dejó abiertos los textos para la incorporación de las precisiones y disposiciones federales. Un buen número de los planteamientos estatales, retomados por quinta ocasión en un marco protocolario oficial, y que por ello representan viejas demandas, seguirán sólo siendo abordados, discutidos y desechados.

Así, la XIX fue la quinta legislatura que frustró reformas de desarrollo político que verdaderamente significarían un avance democrático; por el contrario, se han consumado retrocesos como los diputados de lista, una insolente negociación partidista-gubernamental que agredió el espíritu constitucional de mayor democracia y representatividad.

Las reformas de origen meramente local se orientaron a crear una contraloría interna para el IEE, cambiarle de nombre, convertir sólo en operativos, ya no deliberativos, los consejos distritales. Lo relativo a la creación de la contraloría sólo vino a dar “obesidad” al *nuevo* IEPC, pues se incrementó sustancialmente la nómina y gasto corriente a través de más empleados y de la asignación de altísimos salarios para los funcionarios de mayor nivel.

De última hora

En octubre de 2009, ante la inminencia del proceso electoral local de 2010, de manera expedita, la CRE dictaminó una iniciativa de reformas a Ley Electoral del Estado (E29, 2009); fue aprobada en pleno y confirmada posteriormente por el TEPJF (POE, 2009). Esta reforma retomó algunos aspectos discutidos, pero de trascendencia relativa e insistente ambigüedad, tales como: la obligación para las coaliciones de establecer *clara y previamente* los porcentajes de votos que le corresponderán, lo cual sigue violando la asignación que el ciudadano hace con su voto; impedimento de precampañas a partidos con precandidatos únicos; creación de comisión de fiscalización de recursos en el CEE; y otras disposiciones relacionadas con el retiro de propaganda, el conteo de votos, y algunas atribuciones de órganos del IEPC.

La evaluación que la mayoría de la población hace de estos procesos, de la actitud de los actores públicos, de los resultados o de los rumbos que finalmente tomaron las decisiones, es de profunda insatisfacción, de incredulidad, de enfado, ante la percepción del engaño, de la simulación.

No hubo, ni hay, avance auténtico en mecanismos efectivos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los actores político-partidistas se empeñan en conservar facultades para la discrecionalidad en las decisiones y en los mecanismos formales de acceso al poder público.

No existe ninguna garantía para impedir la inmutable negociación partidista-gubernamental *de trás de la puerta* para la designación de consejeros y magistrados electorales. La población en general tiene la certeza de que el proceso es simplemente un engaño.

No hay ninguna garantía de que el desempeño de los órganos electorales no esté influido de manera determinante por las deudas políticas de quienes los integran. No existe autonomía genuina.

No hay garantía de que los órganos electorales dejen de ser un botín laboral para los grupos político-partidistas. No hay un servicio electoral profesionalizado que reconozca carreras y méritos.

No hay avances, ni de mediana importancia, para mejorar la legitimidad electoral y la representatividad de cargos públicos de elección; por el contrario, hay retrocesos negligentes y convenencieros como la creación de los *diputados de lista*.

No hay garantía de austeridad en los órganos electorales ni gubernamentales. Los salarios de altos cargos y de muchos otros innecesarios son exagerados. La corrupción y la codicia no se combaten a punta de salarios espectaculares; por el contrario, se alimentan.

No hay ninguna garantía para impedir las *preprecampañas* disfrazadas de celebraciones sociales.

No hay mecanismo efectivo alguno para cerrarle el paso al gasto de cantidades inmensas de dinero en precampañas y campañas políticas.

No hay ninguna garantía para que las demandas sociales trascendentales sean incorporadas al marco institucional.

Un aspecto que deben considerar los tomadores de decisiones políticas es la certeza de los ciudadanos de que sus decisiones responden más a una negociación a conveniencia de grupos o personajes destacados —tanto en los partidos políticos como fuera de ellos—, que a un verdadero sentido y compromiso de desarrollo político.

Bibliografía

- Carrillo, T. Pedro, María Salomé Magaña y Roberto Villa (2006), “Derecho electoral”, en Aurora Lacavex B. (coord.) (2006), *Evolución del derecho en Baja California*, cap. 10, p. 208.
- Corzo, S. Edgar (1999), “Cuestiones constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Diario Oficial de la Federación* (2007), Secretaría de Gobernación. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, martes 13 de noviembre.
- El Mexicano*, diario regional (2010a), columna “Política y Políticos”, 14 de enero de 2010.
- (2010b), “Impugnará PRI la elección de consejeros”, 14 de enero de 2010, p. 4-A.
- (2010c), columna “La estampida de los búfalos”, 1 de julio de 2010.
- Encuentro29 (2009), “Consuman ‘albazo’ en la Comisión de la Reforma del Estado; aprueban cambios a la Ley Electoral”, 27 de octubre de 2009, en www.encuentro29.com.
- Fix-Zamudio, Héctor (2006), *Los derechos políticos de los mexicanos*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, formato html, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2195/pl2195.htm>
- IEPC (1998, 2001), *Memorias documentales* de los procesos electorales de 1998 y 2001.
- (2004, 2007), *Memorias estadísticas* de los procesos electorales de 2004 y 2007.
- (2010a), Antecedentes, <http://iepbc.org.mx/antecedentes.html>, consultado el 9 de septiembre de 2010.
- (2010b), Plantilla de personal al 24 de agosto de 2010.
- Osuna M., Guadalupe (2008), *Iniciativa de reforma a los artículos 5, 14, 15, 20, 21, 27, 28, 35, 43, 78 y 79 de la Constitución Política del estado libre y soberano de Baja California*, XIX Legislatura Constitucional del estado de Baja California, 8 de febrero de 2008.

- Palma, Samuel (2010), “La reforma política”, *Confluencia XXI, Revista de pensamiento político*, Órgano Teórico Trimestral del Partido Revolucionario Institucional, núm. 9, año 2, abril-junio 2010.
- POE (1994a), t. CI, núm. 52, 15 de diciembre de 1994. Número especial. *Ley de instituciones y procesos electorales del estado de Baja California*.
- (1994b), t. CI, núm. 53, 18 de diciembre de 1994. Número especial. Convocatorias relativas a la elección de consejeros ciudadanos para integrar el Consejo Estatal Electoral, así como elección de magistrados para integrar el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
- (2001), t. CVIII, núm. 7, 16 de febrero de 2001.
- (2003), XVII Legislatura Constitucional del Estado de B.C. Decreto 237 que modifica los artículos 14 y 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- (2008a), t. CXV, núm. 40, 14 de agosto de 2008. Número especial. Decreto número 121 que reforma varios artículos de la Constitución Política del estado libre y soberano de Baja California,
- (2008b), t. CXV, núm. 54, 31 de octubre de 2008. Decreto núm. 135.
- (2009), t. CXV, núm. 57, 19 de noviembre de 2009. Número especial.
- SCJN (2006), Resoluciones de acción de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006.
- (2007), Tesis III/2007.
- XIX Legislatura de B.C. (2008a), Minuta de la sesión ordinaria, 10 de abril de 2008.
- (2008b), Comisión de Reforma de Estado, Acuerdo para impulsar la reforma de Estado en materia política en Baja California.
- (2008c). Comisión de Reforma de Estado, Minuta de instalación de la Mesa Especializada en Reforma Política, Mexicali, B.C., 14 de mayo de 2008.
- (2008d). Comisión de Reforma de Estado, Sistematización de las propuestas de reforma política.
- (2010). Dirección de Comunicación Social, comunicado 231, 13 de enero 2010.

XV Legislatura de B.C. (1996), *Diario de Debates*, Sesión Ordinaria del 24 de abril de 1996, punto único “Lectura de la convocatoria de la reforma integral legislativa para el estado de Baja California”.

XVI Legislatura de B.C. (1998), *Diario de Debates*, Sesión Ordinaria del 16 de diciembre de 1998.

Zavala A., José (2008), Notas personales de las sesiones de la Mesa Especializada en Reforma Política. Fechas 14, 21 y 28 de mayo; 11 y 25 de junio, y 2 de julio de 2008.

ZETA, *Semanario* (2006), Semana del 22 al 28 de diciembre de 2006, pp. 30-A, 32-A, reportaje de Luis Pedro Arellano Sarmiento.

— (2010), Semana del 3 al 9 de septiembre del 2010, p. 55-A, columna *Sortilegios*.

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2010.

Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.