

ENSAYO

“Los avances en la implementación de la reforma constitucional en materia electoral y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2007-2008; sus resultados y reformas pendientes en materia electoral”

Mtro. Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos
octubre 2010

Ensayo

La evolución de nuestro sistema democrático en México, ha transitado por diferentes etapas que, desde el ámbito legislativo, ha requerido reformas legales que de manera contingente o situacional, según los momentos históricos que nos tocó afrontar, han generado adecuaciones importantes sobre las cuales es necesario hacer reflexiones. El factor crítico del éxito de todo proceso democrático lo constituye el mecanismo mediante el cual la ciudadanía participa en el acto de elegir a sus representantes y con ello, legitimar la toma de decisiones del Estado mexicano, a través de quienes ocupan los cargos de gobierno, con la premisa de que redundarán en beneficios para la ciudadanía.

En México, los principales cambios políticos han estado asociados siempre al terreno comicial y hemos emergido como una nación con vocación democrática gracias al significado y valor que le hemos dado a las reglas con las que enfrentamos esos procesos de transición y cambio, el voto como elemento sustantivo de nuestra democracia se ha constituido como el núcleo central del quehacer legislativo en el terreno político y con ello se han construido reglas del juego electoral que además han evolucionado de acuerdo a las propias necesidades de nuestro tránsito a la democracia. Desde finales de los años setentas del siglo veinte, la materia electoral ha sufrido transformaciones de fondo que han permitido transitar de un estado predemocrático a uno con visión de verdadero espíritu de participación ciudadana en los asuntos públicos, diversos objetivos se han perseguido, pero sobresalen, entre otros, la instauración y el fortalecimiento de un régimen de partidos políticos como la única vía para acceder al poder; el establecimiento de condiciones reales de competencia política en donde no haya ganadores predeterminados; el diseño de un marco jurídico que garantice la equidad en las contiendas electorales; la creación de instituciones administrativas y jurisdiccionales que dan confianza y certeza a la preparación, vigilancia y calificación de las elecciones; la construcción de acuerdos que promueven el respeto en las contiendas para privilegiar el enfrentamiento de ideas y estrategias políticas, por encima de las pugnas personales y los intereses de grupos; y, la promoción de los derechos que tienen las minorías y con ello la instalación de la pluralidad en nuestros espacios políticos.

Estos propósitos se han cumplido de manera gradual y han requerido una dinámica de cambios en el terreno legal que al legislador mexicano le ha generado la necesidad de enfrentar reformas electorales con enfoque de largo plazo y así contribuir a la generación de verdaderas innovaciones políticas con visión de estado, que además, estamos requiriendo como urgentes.

El propósito de este ensayo es revisar particularmente las reformas constitucionales que mediante decreto emitido el día doce de noviembre de dos mil siete, han conformado un nuevo marco jurídico en materia electoral, con las consecuentes adecuaciones a las leyes secundarias y a los diversos reglamentos de la materia.

Sin embargo no podemos dejar de destacar aspectos que en nuestra historia reciente contribuyeron a que en este momento histórico y de cara a una nueva elección, la del año 2012, estemos a punto de enfrentar la prueba del ácido, tanto para el trabajo de legislativo federal, que deberá hacer adecuaciones fundamentales que serán consignadas como de cuarta generación, como también respecto de los retos que los órganos administrativos electorales, particularmente el Instituto Federal Electoral, así como las instancias jurisdiccionales de ese país enfrentarán, para poder estar a la altura de las expectativas de todos los mexicanos.

Es por ello, que es necesario hacer una rápida reflexión sobre el antes, a continuación analizar el estado actual y finalmente plantear los retos del futuro inmediato que requerirá sensibilidad y sentido de anticipación para construir sinergias en torno, particularmente, a la próxima elección presidencial.

Por lo anterior, es necesario destacar lo ocurrido en el año 1977, que es señalado como el de la apertura política a partir de la instauración de un sistema de representación basada en dos ejes, la mayoría relativa y la representación proporcional, que ha traído como consecuencia la expansión del sistema de partidos políticos y con ello una sensata pluralidad en la representación política al interior de nuestros parlamentos.

Importante es referirnos también al año 1986, que es el referente del nacimiento del Código Federal Electoral que sustituyó a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Con la creación de dicho ordenamiento, se hace más rigorista la norma para poder constituir y permanecer como partido político, lo que permitió fundar una fase histórica que dio piso firme al sistema de partidos que hoy es la base del acceso al

poder político. Es importante señalar que en esta etapa se considera la constitución de la figura de coalición, que permite a los institutos políticos aliarse mediante convenios específicos para unir esfuerzos, pero actuando como un solo partido que jerarquiza las fuerzas electorales pero da paso a las sinergias comiciales.

La evolución siguió manifestándose en la década de los noventas con el nacimiento de las instituciones ciudadanizadas que son producto del reclamo que desde hacia décadas venían concibiendo diversos movimiento sociales y algunos partidos de oposición, y que cobró vida en la figura del Instituto Federal Electoral en 1990 y que se consolidó con el nacimiento del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí el 22 de noviembre de 1992, institución que por primera vez en la república mexicana, puso en manos de ciudadanos de a pie la preparación, organización, vigilancia y calificación de las elecciones constitucionales en esa entidad federativa.

Esto significó un cambio cualitativo en nuestro sistema político, pues se abrió un cauce institucional a la pluralidad existente en la sociedad y dio aliento a nuevas vías de participación ciudadana. A veinte años de esas fechas históricas, se reconoce que ciudadanización y autonomía de los órganos electorales fueron los dos elementos más importantes sobre los que transitó el cambio político en las últimas décadas del siglo veinte.

Los frutos democratizadores son una realidad pues se ha consolidado un régimen plural de partidos; la competencia electoral es innegable, no hay ganadores predeterminados; la alternancia ha tomado carta de residencia; en las instituciones del estado se ejerce un poder compartido entre las distintas fuerzas políticas; la influencia de nuestro parlamento genera efectivos pesos y contrapesos entre poderes y nuestra democracia se consolida con la presencia de una ciudadanía emergente y siempre en vías de consolidación. La parte sustantiva de este cambio político consistió en que los órganos electorales lograron transitar de la subordinación a la autonomía y los cambios alcanzados hasta ahora son irreversibles.

Independencia, imparcialidad y confianza son atributos importantes de cualquier autoridad electoral, por ello la creación del IFE y de los órganos electorales locales, así como la autonomía de la que se les dotó, significó un gran avance institucional y desterró la parcialidad que significaba que el Secretario de Gobernación en turno,

presidiera la entonces Comisión Federal Electoral y a nivel de las entidades federativas, los Secretarios Generales de Gobierno hicieran lo propio.

Así llegamos al año 1996 en que se establecieron los mecanismos de otorgamiento y fiscalización del financiamiento público a los partidos políticos, destacando que éste debe prevalecer, por encima los recursos económicos procedentes de orígenes privados. Este tema ha generado mucho debate y hasta críticas tendientes a cuestionar los onerosos costes del sistema de partidos, pero sin duda alguna el punto fino del asunto, debe privilegiar la discusión seria, respecto del costo que significaría lo contrario, ya que dejar al libre albedrío la financiación de los gastos electorales y el propio sostenimiento de los partidos políticos, sería mucho mas gravoso en términos de paz y estabilidad social, sin embargo, en la reforma de 2007-2008, en buena medida se logró limitar los gastos excesivos, principalmente los provenientes del Estado, mediante un entramado de disposiciones que establecen el derecho al uso de los medios electrónicos de comunicación, como forma de incluir, además, mayor equidad en las contiendas.

Las reformas del año 1996, fueron variadas e importantes pero insuficientes para estar a la altura de lo que exigieron los procesos electorales de los años 2000, 2003 y 2006, lo que ocasionó que el propio transito hacia la consolidación democrática en México haya sido a través de adecuaciones a la legislación electoral.

La contienda presidencial del año 2006 y la estrechez de sus resultados pusieron a prueba nuestro sistema electoral y ello generó un gran debate que afinó la necesidad de generar una reforma de gran envergadura que finalmente aterrizó en el decreto firmado por el presidente de la república el doce de noviembre de 2007 y que es tema central de estas reflexiones. Sin duda alguna la reforma en comento fue consecuencia de la dura prueba enfrentada en el año 2006, y respondió con buen sentido de anticipación a posibles conflictos políticos que se visualizaban para el proceso comicial intermedio de 2009, en el ambiente político existían malos augurios y las posturas partidistas habían polarizado el escenario preelectoral, lo que exigió un trabajo arduo de negociación que tuvo como resultado una reforma electoral que en gran medida ha dado respuesta a las exigencias de la función de estado que representa el organizar elecciones transparentes, certeras, confiables e imparciales.

La reforma fue capaz de conciliar y satisfacer demandas políticas que hasta entonces eran inimaginables, como el caso de la equidad en la propaganda en medios de comunicación electrónica y para lo cual ninguna autoridad ni administrativa ni jurisdiccional contaba con elementos legales que pudiera garantizar resultados satisfactorios en su labor de arbitraje e impartición de justicia.

La reforma fue constitucional y modificó esencialmente los artículos 6o, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 así como realizó una adición al 134 y derogó un párrafo del 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero además fue aprobada por unanimidad. Con lo que se convirtió en una herramienta fundamental para dar un paso firme en nuestro proceso de consolidación democrática, y cuyos elementos centrales se analizan a continuación.

a).- En primer lugar es necesario mencionar "El Derecho de Réplica", mismo que quedó establecido en el artículo 6° constitucional, pero que no ha generado aún una ley reglamentaria que sustente su ejercicio y que deberá ser congruente con el derecho a la información pública que constitucionalmente debe ser garantizada por el Estado Mexicano. Sobre este tema, el cual por cierto no es estrictamente electoral, se ha generado una acalorada discusión, pues estando elevado el derecho de réplica a nivel constitucional, aún no se ha definido el mecanismo para su adecuada implantación, habida cuenta que podría vulnerar el derecho a la libertad de expresión que es un elemento central de nuestro sistema político y que ha dado grandes resultados en términos del derecho a la información que todo ciudadano mexicano posee, la conclusión más sensata deberá girar en torno a encontrar los equilibrios entre ambos derechos, pues sin duda alguna es un tema muy sensible, al mismo tiempo que difícil, pero que no tiene punto de retorno y debe constituirse como una prioridad para debatir inteligentemente de cara a la gran reforma que esperamos para 2011.

b).- Otro de los aspectos fundamentales de la reforma en comento es lo establecido en el artículo 41 constitucional, que defiende el federalismo, entendiendo éste como un concepto en donde el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la

Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de dicho Pacto Federal.

A este respecto, es importante señalar que se han alzado diversas voces que bajo el argumento de lograr economías en la organización de las elecciones, han propuesto dentro de la Reforma del Estado la posibilidad de la fundación de un Instituto Nacional de Elecciones, que desplazaría no solo la actual existencia del Instituto Federal Electoral, sino también la desaparición de todos los Institutos y Consejos Estatales Electorales, situación que sería contraria a dicho pacto federal.

Sin duda alguna, el espíritu del Constituyente de 1917 al plasmar en nuestra Carta Magna y Ley Suprema de toda la Unión, la Soberanía del pueblo mexicano, manifestó con claridad la forma en que se concibe a la República Federal Mexicana.

El concepto de "Unión" se puso de manifiesto en el propio nombre de nuestra nación al quedar como Estados Unidos Mexicanos, compuesto por Estados libres y soberanos.

El federalismo, entonces, se fundamenta en la obligación de respetar y fortalecer el pacto federal y de consolidar los intereses comunes del conjunto, para proteger así, el orden fundamental común de todas las partes del Estado mexicano.

Así, todos los órganos administrativos electorales del país, incluyendo al Instituto Federal Electoral, son instituciones autónomas e independientes que tienen en cada uno de sus ámbitos la función de defender los derechos políticos y civiles de los ciudadanos mexicanos y desde luego a la propia soberanía popular que emana de los procesos democráticos, por ello, la posibilidad de modificar el actual modelo electoral, creando un órgano nacional de elecciones vulneraría el propio pacto federal e involucionaría a nuestra joven democracia que ya ha logrado avances como la mejor expresión de una vida en común y que ha sido producto de múltiples luchas ciudadanas por preservar los altos valores que representa.

c).- Un tercer espacio de análisis se puede orientar hacia los asuntos de nuestro régimen de partidos políticos que quedó plasmado en el propio artículo 41 de la Constitución General de la República y que establece que estas instituciones, como entidades de interés público, "tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder

público”, de acuerdo con ello, era necesario estructurar una serie de derechos y obligaciones que sin lugar a dudas la reforma constitucional de 2007-2008 lo ha logrado de forma satisfactoria, aunque merece un esfuerzo adicional para reflexionar sobre cambios y adiciones que permitan perfeccionar este asunto por demás trascendente para nuestro estado democrático. En este espacio, es entonces fundamental referir lo sustancial del tema, destacando la disposición de prohibir, en la propia fundación de partidos políticos, la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente al de estos institutos, así como cualquier forma de afiliación corporativa.

En otro espacio, debemos destacar la disposición que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y las leyes electorales. Lo anterior ha obligado a legislar en aspectos específicos en cada Ley secundaria a nivel federal y local, lo que ha traído como consecuencia una mejor claridad respecto al respeto a la vida interna de estas instituciones políticas, pues solamente le corresponde a ellos autogobernarse y en todo caso, esto es lo que debe prevalecer, incluso sobre algunas disposiciones que hasta los mismos órganos jurisdiccionales en el pasado reciente dictaminaron erróneamente so pretexto de defender los derechos de algunos militantes. Lo que sigue en este sentido, es fortalecer la supervisión y el perfeccionamiento de los documentos básicos de los partidos, para que en todos los casos, en ellos se incluyan disposiciones completas que garanticen todos los derechos y obligaciones a sus militantes, pero también sus mecanismos democráticos internos.

La reforma de 2007-2008 modifica de manera radical la estructura financiera de los partidos, al desaparecer completamente la principal fuente del gasto que históricamente se conoce, y que lo representa la compra de propaganda en medios electrónicos. El Instituto Federal Electoral, además, es por disposición constitucional el administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión y con esta atribución ha emitido reglas que aunque bien intencionadas en todos los casos, han demostrado que son inoperantes y hasta injustas o rigoristas. Nos referimos por ejemplo al tiempo en medios a que también tienen derecho otras instituciones del Estado mexicano como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Electorales locales, las instancias de prevención de delitos electorales dependientes de la Procuraduría

General de la República y de sus pares en los Estados, así como los propios órganos electorales administrativos de la república mexicana, quienes han estado sujetos a repartos de espacios radiofónicos y televisivos muy anquilosados y generalmente insuficientes para difundir sus funciones y promover la participación ciudadana.

Lo que debe venir en adelante es una mejor distribución de estos tiempos aire, a través de decisiones en el Consejo General del Instituto Federal Electoral que estén sustentadas en adecuaciones al marco reglamentario emanado de lo que establece en lo general, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Además en el caso de los tiempos que usufructúan los partidos políticos en etapas de campañas y precampañas, deberá existir una aplicación más supervisada que garantice la no compra de espacios simulados pero también la "efectiva transmisión" lo cual debe ser asegurada mediante una mayor vigilancia a través del fortalecimiento del sistema de monitoreo que el IFE ya ha instalado y que tendrá su prueba máxima en los años 2011 y 2012 durante el proceso electoral federal.

El reto será que a partir de 2011, el IFE distribuya mejor esta prerrogativa, modifique y adecue los mecanismos regulatorios, los simplifique y desde luego no pierda el control de esta responsabilidad que como administrador único encabeza, ya que el propio Tribunal Federal Electoral ha sometido al IFE a cuestionamientos serios respecto a su actuación sobre todo en los momentos de imponer sanciones a los medios de comunicación y recomendando decisiones más consistentes.

Respecto a la misma estructura financiera de los partidos políticos, es necesario hacer breves comentarios respecto a los cambios que se generaron en la última reforma y que dan claridad mediante fórmulas que determinan los montos con que se financian de recursos públicos estas instituciones. Desde luego muy importante es señalar que prevalece la obligación de que el dinero público sea dominante sobre los recursos privados que obtengan los institutos políticos.

En términos generales el financiamiento a partidos disminuye al adoptar una fórmula que multiplica el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, sin embargo al contarse con el acceso gratuito a medios de comunicación, la medida aunque razonablemente austera, sí es equilibrada y suficiente.

Otra medida de abstinencia económica es la reducción a los montos para actividades de campaña que es del 50 por ciento del equivalente a sus gastos ordinarios en años con elecciones presidenciales y del 30 por ciento en caso de elecciones intermedias, medida congruente si se considera que también los plazos de duración de las campañas se redujeron de 160 a solo 90 días en la elección presidencial y a 60 días para elecciones de diputados, en el caso de precampañas, estas no se financian públicamente, pero se establecen límites sensatos para las aportaciones privadas.

La reforma constitucional, contempla adecuadamente los mecanismos de fiscalización que dan transparencia al uso de recursos públicos y generan una mejor cultura de rendición de cuentas, para ello desaparece la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para dar paso a un órgano técnico dotado de autonomía de gestión y cuyo titular es designado a propuesta del Consejero Presidente mediante el voto de las dos terceras partes del Consejo General, lo sobresaliente de esta medida es la atribución que se le confiere a esta instancia para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Sin dudarlo, es de nuestra consideración que los mecanismos de fiscalización que están establecidos en nuestro marco jurídico electoral son adecuados y suficientes en este momento y que no requieren aún ajustes sustanciales para enfrentar el futuro de corto y mediano plazo, sin embargo, los procesos electorales son contingentes y atípicos, de tal suerte que el proceso electoral 2011-2012 será un ejercicio de prueba para el actual marco fiscalizador y con la experiencia que se vivirá, se deberán considerar ajustes pertinentes al tiempo por venir.

A manera de conclusión, y en el entendido que se requieren muchos espacios de reflexión en torno al tema que mide los avances en la implementación de la reforma constitucional en materia electoral y los del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2007-2008 para, con ello, concluir si sus resultados y reformas son suficientes o quedan pendientes para perfeccionar la materia electoral en nuestro país, sustentamos que hay temas que requieren una especial atención, como el caso de la disposición que permite el recuento total de votos en casos de márgenes estrechos en los resultados de cómputos; la instauración de un procedimiento de liquidación de partidos; la posibilidad muy cuestionada de que el IFE organice

elecciones estatales; la renovación escalonada de los consejeros ciudadanos; y, la creación de la contraloría interna del IFE, son solo una muestra de que estamos ante una reforma de gran importancia que es suficientemente consistente para enfrentar el reto del año 2012.

Sin embargo se habla mucho de la necesidad de una gran Reforma Política, entendida ésta como un proceso inducido cuyo objetivo es buscar que el Estado asegure su supervivencia y funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales, conservando eficiencia y legitimidad.

Será útil provocar la reflexión en torno a las imperfecciones de nuestra democracia, aún hay rezagos, inercias y asignaturas pendientes en la transición mexicana a la democracia y necesita ser llenada con nuevos atributos, para que la aspiración de los demócratas de este país, de edificar una democracia de calidad basada en un auténtico estado de derecho sea una realidad.

Recordemos que la democracia no solo tiene que ver con elecciones limpias, auténticas y periódicas, sino también tiene relación con las garantías más plenas a los derechos humanos, la independencia y equilibrio entre los poderes públicos, las formas del ejercicio del poder, los mecanismos de control del poder, los instrumentos de rendición de cuentas a la sociedad, las vías de participación y deliberación ciudadana sobre los asuntos públicos.

La construcción de la democracia es un proceso siempre inacabado y perfectible, por lo tanto hay que llamar a la atención de quienes tendrán en sus manos las futuras reformas políticas, para que registren que es necesario insistir en la consolidación de un marco normativo de mayor calidad, ya que la democracia es mucho más que una forma de gobierno, es una forma de vida que debe asegurar y preservar las mejores condiciones de libertad e igualdad de los ciudadanos.

Mtro. Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos
octubre de 2010