



Volumen I, Número 1. Abril-Junio 2009

Título del artículo.

Compromisos, retos, desafíos y un pendiente de la reforma electoral federal del 2008.

Autor.

Max Arturo López Hernández

Referencia bibliográfica:

MLA

López Hernández, Max Arturo. "Compromisos, retos, desafíos y un pendiente de la reforma electoral federal del 2008." *Tlamati*. I.1 (2009): 13-20. Print.

APA

López Hernández, M. A. (2009). Compromisos, retos, desafíos y un pendiente de la reforma electoral federal del 2008. *Tlamati*, I(1).

ISSN: 2007-2066.

© 2009 Universidad Autónoma de Guerrero

Dirección General de Posgrado e Investigación

Dirección de Investigación

TLAMATI, es una publicación trimestral de la Dirección de Investigación de la Universidad Autónoma de Guerrero. El contenido de los artículos es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja de manera alguna el punto de vista de la Dirección de Investigación de la UAG. Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos previa cita de nuestra publicación.



COMPROMISOS, RETOS y desafíos y un pendiente de la reforma Electoral del 2008

MAX ARTURO LÓPEZ

Foto: Xoxocotla, Morelos, 2008

INTRODUCCIÓN

La transición de un sistema autoritario a un sistema electoral competitivo en México ha requerido, entre otras cosas, de la elaboración de una estrategia que considere al arbitraje electoral, parte esencial de la lucha por el poder político, para con ello garantizar la legalidad y sobretodo la legitimidad del sistema electoral mexicano. En esta construcción se han presentado situaciones inéditas que han requerido de reformas normativas que den mayor sustento a la competencia electoral, y por tanto es necesario opinar sobre el sentido de las reformas electorales federales recientes para proponer aspectos de seguimiento y evaluación ciudadana a las acciones del Consejo General del IFE renovado.

La complejidad del tema puede ser considerada desde varias opciones y mi propuesta es a partir de cómo se van a aplicar las modificaciones normativas por el Consejo General del IFE, tomando en consideración cuatro aspectos: compromisos, retos, desafíos y un pendiente básico.

En la definición de compromisos, es necesario conocer y resolver de manera detallada los aspectos de funcionamiento normativo afectados por la reforma, con la ampliación de la capacidad ejecutiva del Consejo General y de las atribuciones del IFE, como acciones fundamentales del nuevo quehacer cotidiano y de cuyo seguimiento deberán dar cuenta ante el Congreso y los partidos.

Al referir el tema de los retos del IFE, es para dar seguimiento a la manera como el Consejo precisa las esferas de competencia y participación de los diversos sectores de la Nación con respecto al proceso electoral, definiendo la estrategia para la separación de las actividades electorales a través de la elaboración precisa de las funciones que corresponden a cada segmento: a los partidos, al interés privado del mercado y a las atribuciones individuales en dicha materia.

El tema de los desafíos tiene que ver con la forma de visualizar las nuevas situaciones electorales para la recuperación de la honorabilidad, transparencia y legitimidad del Consejo General del IFE; y cómo se lo-

*Y si bien
el modelo
fue efectivo
y permitió
el desarrollo
mexicano,
presentó
muestras
de agotamiento
con la desaceleración
económica
expresada
en el ciclo de
crisis económicas
en los ochentas
y en el deterioro
de la credibilidad
política de
los ciudadanos,
a partir de los
setentas.*



gran los acuerdos trascendentales entre los diversos niveles de gobierno central y local, para garantizar la construcción de un sistema político electoral que integre al conjunto de procesos electorales. Y un pendiente que debe considerarse como el asunto planteado de manera muy endeble en la agenda de discusión del Congreso, referente a la integración del Consejo General del IFE, que por la manera reciente de manejarlo, ha puesto en duda la autonomía de la participación ciudadana en la representación del Consejo General del IFE, pues no son claros los procesos de elección de sus integrantes en ninguno de los niveles de representación: federal, local o distrital, dando pauta para pensar en un organismo controlado partidariamente.

CONTEXTO

El desarrollo social, económico y político en México estuvo determinado hasta el año 2000 por el sistema de partido hegemónico. Y si bien el modelo fue efectivo y permitió el desarrollo mexicano, presentó muestras de agotamiento con la desaceleración económica expresada en el ciclo de crisis económicas en los ochentas y en el deterioro de la credibilidad política de los ciudadanos a partir de los setentas². Afortunadamente los actores políticos de la vida nacional canalizaron las diferencias y se crearon las condiciones para consolidar el sistema de partidos a través de la definición de mecanismos efectivos de competencia electoral.



Elecciones 5 de julio, Chilpancingo Gro.

La evidencia de que existe en México un sistema electoral altamente competitivo se dió en el 2000 con la alternancia federal, y en el 2006 donde se presenciaron situaciones novedosas no previstas por la Ley que condujeron a reformas del COFIPE que pueden considerarse de tercera generación para el proceso electoral mexicano³.

Sin embargo, la construcción de la Democracia en México es aún un proceso no terminado, como se manifestó a partir de las elecciones del 2005, donde se hizo evidente la debilidad del Consejo General del IFE y los cambios desafortunados del mismo. Desde esta perspectiva, el renovado Consejo Electoral enfrenta, con las reformas electorales, tareas diferentes a las anteriores representaciones, las cuales considero pueden ser revisadas desde varios puntos de vista: como compromisos, retos, desafíos y pendientes.

COMPROMISOS

Los compromisos son parte de la responsabilidad personal e institucional y se derivan de las nuevas tareas establecidas a partir de la reforma, donde es necesario reestructurar y revisar las acciones programadas para adecuarlas a las reformas constitucionales y leyes secundarias, diseñando las estrategias y acciones derivadas de las mismas, entre las cuales se mencionan las siguientes:

1. Modificar los reglamentos que tienen que ver con la organización y con los procedimientos, derivados de los ajustes provocados por la Reforma. En especial aquellos que superan limitaciones legales y que permiten mayor confianza, transparencia y legitimidad en la votación, como es el caso de los supuestos

Elecciones 5 de julio, Chilpancingo Gro.



legales que obligan a realizar un nuevo cómputo de las elecciones en los Consejos Distritales. En este sentido, la reglamentación de dichas disposiciones debe hacerse con el objetivo claro de maximizar la confianza, transparencia y legitimidad de las actuaciones de los diferentes órganos del IFE.

2. Integrar la Unidad de Fiscalización con el personal que se tiene y elaborar el reglamento respectivo. Evidentemente que no hay alusión a recursos extraordinarios para la construcción de una nueva unidad administrativa.

3. Organizar los mecanismos para la distribución y contratación de los tiempos en los medios de comunicación⁴ y elaborar los lineamientos aplicables a los noticieros, lo que está causando un fuerte debate nacional (Artículo 49.7), sobre la libertad de expresión y lo anticonstitucional de la propuesta. Preparar los efectos posibles en otros medios como son los espectaculares y la prensa escrita, que no están considerados en el esquema

reglamentario. Y definir los criterios para considerar el significado de “insuficiencia” en los tiempos de radio y televisión (Artículo 73).

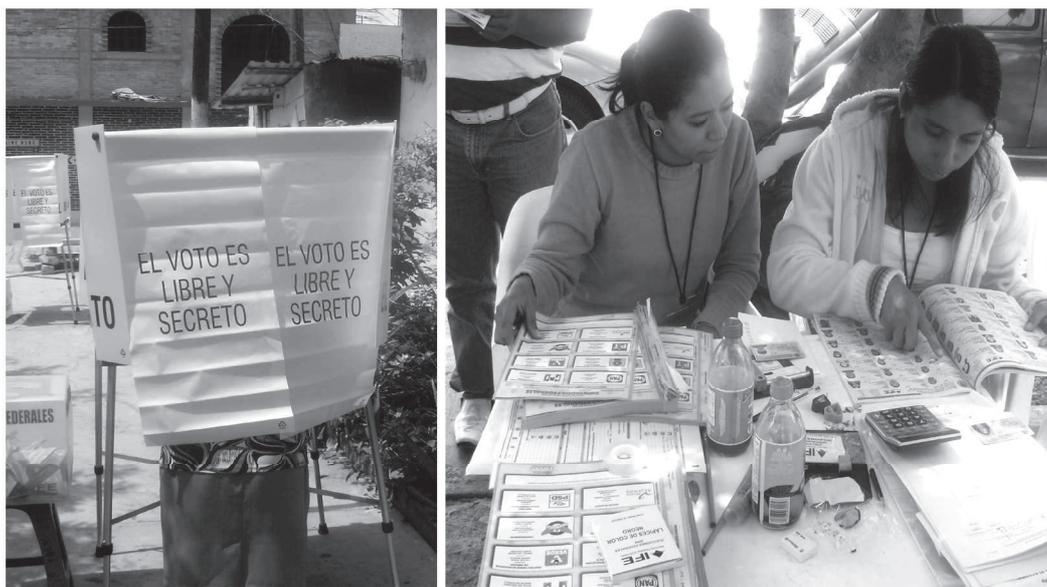
4. Garantizar que los partidos cumplan con las nuevas reglas del juego, en especial la transparencia y la normatividad, adquiriendo la capacidad para resolver sus asuntos internos (Artículo 27.1 g) IV; 213), y se modernicen con la digitalización de su información documental (Artículo 41), lo cual no queda nada claro ni se dice cómo se va a incidir en lograr eso. Y la falta de precisión sobre los límites del lenguaje ya provocó la inconformidad por la sanción del concepto de “presidente legítimo”.

5. Demostrar que las acciones del Consejo General sean legales, transparentes y que permitan consolidar la confianza y credibilidad de esta institución a través de las comisiones: Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores y de Quejas y Denuncias

Foto: Xoxocolla, Morelos, 2008



Elecciones 5 de julio, Chilpancingo Gro.



(Artículo 116). Significativamente será interesante observar la forma de actuación de dichas Comisiones, darle seguimiento para que demuestren legalidad, confianza y credibilidad, porque las comisiones ya se reordenaron pero su integración no es ninguna garantía *per se*, porque permea la percepción del compromiso partidario.

RETOS

Derivada de la tradición marcada por el autoritarismo político en México, que controlaba todos los aspectos de la vida pública, las nuevas reformas trastocan las relaciones centralizadas y por tanto son los retos actuales del IFE, pues las reformas son parte de la construcción de una nueva cultura política, a partir de la elaboración de normas y mecanismos que ofrezcan claridad y definan las nuevas esferas de participación electoral y el papel que deben asumir los diversos agentes sociales con respecto a la misma: partidos, mercado y ciudadanos.

a) Con respecto a los Partidos Políticos, las modificaciones al Libro Segundo precisan la exclusividad de los Partidos Políticos en el proceso electoral y los consolidan como instituciones formales. Las funciones de los partidos, como organizaciones ciudadanas con registro en el IFE, hacen a un lado la mediación entre los ciudadanos y las agrupaciones políticas⁵ y las encaminan solamente a la formación política y a coadyuvar al desarrollo de la vida democrática –cualquier cosa que eso pueda significar– (COFIPE arts. 33-35).

En lo general las reformas intentan mayor consistencia a la vida institucional interna de los partidos e incorporan los argumentos de equidad, género, protección al medio ambiente y de transparencia en el manejo de recursos⁶, aspectos que inician la solución de “fallas” en el sistema electoral sin lograr resolverlo en su totalidad, pues quedan pendientes asuntos como los de la participación indígena.

La pérdida de confianza ciudadana en los Partidos Políticos se traduce en la adición al capítulo V, Título segundo; de las obligaciones de los Partidos Políticos en materia de transparencia y se crea la Unidad de Fiscalización⁷ para dar certidumbre a la ciudadanía del manejo financiero de los partidos.

Dentro del proceso de institucionalización se agrega a la normativa -un Capítulo completo con siete artículos- uno de los pendientes que ha aflorado en la lucha por el poder al interior de los partidos y que ha generado desconfianza ciudadana: la regulación de las precampañas, a través de tiempos, propagandas y elecciones internas que deberán ser consignadas en los estatutos de los propios partidos⁸. Y donde las instituciones electorales



tendrán que ser también el árbitro de las lides internas de los partidos, las cuales han reflejado los conflictos de intereses facciosos, donde el tema de proyecto político nacional, no es el punto fundamental del debate.

b) Los retos son parte del proceso cultural, y uno de ellos corresponde a separar de los procesos electorales el universo de la vida económica, que tiene sus propios ritmos. Las reformas separan los agentes económicos del papel que tradicionalmente han desarrollado dentro del régimen unipartidista. En principio eliminan la función política tradicional del corporativismo gremial (art. 22.2) y es derivada a donde corresponde, es decir al mercado laboral, recuperando el valor ciudadano para tomar sus propias determinaciones, independiente de la defensa de sus derechos sindicales (esta parte corresponde a reformas de la primera generación: estructurales).

Uno de los aspectos más sensibles de la reforma que debe ser manejado muy cuidadosamente, es la prohibición para contratar propaganda en radio y televisión relacionada con los procesos electorales⁹, significando la exclusividad de los partidos para realizar la competencia electoral, porque si bien la gobernabilidad democrática se apoya en la comunicación, ésta no debe arriesgarse a la intervención de intereses de facciones económicas, que por su esencia son diferentes al interés público, ya que la confianza ciudadana funciona con marcos de referencia evaluables (Lechner) y las intervenciones del mercado no permiten evaluar el compromiso de las plataformas electorales.

En el mismo sentido, lo hacen con respecto al mercado de la publicidad ya que las reformas referentes a los medios de comunicación, permiten establecer las reglas del comportamiento y enfrentar uno de los “peligros de la democracia”¹⁰, donde de manera impune los medios de comunicación pueden crear figuras públicas, a partir exclusivamente del manejo de imagen. El costo de las mismas puede deteriorar la calidad de los ciudadanos con posibilidades de ser electos y privilegia al personaje de mayores recursos económicos. Por esto es importante diferenciar la esfera de lo público -campañas-, de la esfera de lo privado -negocios-, sin menoscabo de la libertad de expresión¹¹; y al precisar las atribuciones y competencias de cada una de las esferas también permite definir el interés público con respecto al interés privado.

La falta de sensibilidad para manejar estos temas se ha visto reflejada en la intervención del mercado publicitario para intervenir, amparándose en la Libertad de expresión, en el cuestionamiento al lenguaje de “Presidente Legítimo” y evidentemente a la falta de precisión en cómo desarrollar los debates públicos.

c) El reto del IFE con respecto a la esfera societal también va a ser planteado por las reformas, ya que es determinante la atribución exclusiva de los partidos para inscribir candidatos de elección pública, porque permite diferenciar las esferas de la lucha política por el poder, con respecto a las atribuciones de lo específicamente social¹². Con ello culmina las intenciones individuales para ser opción de política pública y el compromiso es la forma en que este instituto puede asumir la responsabilidad de generar la conciencia suficiente para delimitar estos campos de acción.

Si bien la participación ciudadana cubre el espectro de las actividades sociales, en un régimen de derecho se establecen las reglas de participación que ordenen las acciones políticas y el comportamiento de los ciudadanos para intervenir en las justas electorales, lo circunscriben al manejo de uno de los derechos: el de organizarse en



Elecciones 5 de julio, Chilpancingo Gro.

Partidos Políticos, lo que significa institucionalizar la competencia, la pluralidad y diversidad de las opiniones organizadas, para incursionar en los poderes ejecutivo y legislativo, tal como está contenido en la Constitución y en el COFIPE, donde los Partidos Políticos serán los únicos garantes de la institucionalidad del proceso electoral¹³ y donde las reformas confirman y precisan las funciones de los partidos.

Con las reformas la idea de que un ciudadano sin partido puede conformarse él mismo en una representación popular, significaría suplir la normatividad del sistema político electoral mexicano y circunscriben la intervención ciudadana a su intervención en los niveles de Consejeros Ciudadanos, sean Generales, Locales o Distritales y el papel fundamental en las casillas, durante el proceso de la jornada electoral.

Dentro de las reformas al COFIPE, los capitulados sobre la intervención de los ciudadanos no han sido sustanciales y solamente se han dirigido a la solución de problemas puntuales en el ejercicio de la jornada¹⁴ y acentuar la necesidad de elevar el nivel de la cultura política. Todo parece indicar que el IFE se acerca cada vez más a convertirse, sin duda en el aparato administrativo de las jornadas electorales, y con ello, a distanciarse de la intervención ciudadana con el “peligro” de considerarla una esfera de bajo nivel de conciencia política, a la cual hay que reducir para que en última instancia esté preparada exclusivamente para votar, porque de todos los demás ejercicios relacionados con el proceso electoral están excluidos, incluyendo la posibilidad de opinar críticamente.

DESAFÍOS

Los desafíos del IFE son parte de la construcción de la democracia y tienen que ver con el imaginativo racional. La construcción de la democracia en México a través de la formalización de sus instituciones, es en sí mismo un gran desafío que se ha ido construyendo a pasos acelerados. En este sentido uno de los desafíos derivado de la lectura de las reformas es el de iniciar el diseño del Sistema Nacional Electoral Mexicano que estaría compuesto por el Sistema Federal y los Sistemas Autónomos Estatales, siendo necesario pensar en generar redes de entendimiento para la construcción de ese sistema.

Este planteamiento debe considerarse como una agenda pendiente y de alto riesgo, pues la delicadeza de las negociaciones tiene que incluirse dentro del esquema de reformas del estado, referidas a la descentralización (reformas institucionales de segunda generación). Considerar la posibilidad de ejercer nacionalmente una jornada electoral completa de renovación de poderes nacionales, estatales y municipales en los poderes ejecutivo y legislativo conduce al establecimiento de reglas para la concertación con los organismos locales que permitan la adecuación de tiempos electorales¹⁵.

El desafío es precisamente iniciar las estrategias de concertación y coordinación con las instancias estatales (grupos de poder) para establecer un plan estratégico nacional con la participación activa de las mismas. Donde además de considerar los procesos electorales y la heterogeneidad de las estructuras electorales locales, también se puedan compartir proyectos de educación ciudadana e investigaciones que den cuenta del complejo de los procesos electorales en México y donde no necesariamente están comprometidos los intereses locales.



Elecciones 5 de julio, Chilpancingo Gro.

PENDIENTE

Aún existen temas no registrados en la agenda del debate de las reformas, como el caso de equidad política para la participación de núcleos indígenas y sectores vulnerables. Sin embargo, el pendiente de la reforma Electoral considerado en estos momentos se refiere a la discrecionalidad en la elección de Consejeros tanto generales como locales o distritales, donde la ambigüedad para la asignación es evidente y permite prevalecer la informalidad, dando pauta a la asignación de puestos bajo la premisa de las relaciones personales y de los intereses partidarios que ha predominado en el México autoritario y del cual tampoco el IFE se está desprendiendo. Ya que una forma de garantizar la transparencia, honestidad y capacidad de la representación ciudadana debería ser parte de un ejercicio de insaculación, a partir de un padrón de ciudadanos interesados que hayan cubierto requisitos básicos para cumplir con la representación ciudadana. Vista la reforma como acciones a realizar, los retos, compromisos y desafíos son parte del aprendizaje que los mexicanos estamos teniendo de un sistema democrático con amplia competencia de partidos, y los nuevos consejeros deben estar concientes de que su acción debe ser profundamente reflexiva porque de ello depende la velocidad con que podamos lograr la estabilidad, confianza y legitimidad de la forma de representación democrática que hemos adoptado para elegir a nuestros gobernantes y representantes legislativos¹⁶.

Con una actitud propositiva, los Consejeros Electorales deben responder a temas básicos: el voto desde el extranjero, la corresponsabilidad con las elecciones locales, la fiscalización y regulación del acceso a medios de los Partidos Políticos excluyendo la intervención privada, dar claridad al procedimiento sancionador en materia de medios y en especial a las faltas de los Partidos Políticos y, sobre todo, establecer las facultades del IFE para impedir que el gobierno y otros poderes fácticos influyan en los procesos electorales. Tareas que solamente podrán ser cumplidas si se cuenta con un organismo sólido y legitimado con la sociedad mexicana.

Será tarea de la ciudadanía evaluar el comportamiento de los Consejeros Electorales porque son el garante para la consolidación de nuestra incipiente democracia mexicana, evaluación que sin duda se traduce en confianza y participación en el sistema electoral mexicano.



NOTAS

- 1 Ponencia presentada en el XX Congreso de SOMEE, realizado en Morelia Michoacán México. Noviembre del 2008
- 2 "El segundo proceso que también ha afectado al conjunto de América Latina --...comenzó unos años antes de la década de los ochenta-- es lo que yo caracterizo como el agotamiento del modelo de intervencionismo económico y de formas estatistas de hacer política..." Cavarozzi 1999:12)
- 3 El planteamiento de reformas generacionales, se presentó como una propuesta para visualizar los cambios que se estaban presentando en América Latina, considerando a las reformas estructurales como de primera generación; a las institucionales de segunda; y a la de tercera, como aquellas reformas que tendían a resolver los problemas generados por ambas. Esta propuesta coincide con las reformas que se inician con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977 y el COFIPE; posteriormente con la autonomía del IFE en 1993 y la intervención ciudadana; y la tercera del 2008, con la cual se intenta resolver "fallas" en la Ley y atenuar los aspectos de equidad.
- 4 Título Tercero. Capítulos del 48 al 76
- 5 Anteriormente era el antecedente para el registro de los partidos: Art. 24, Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo Primero.
- 6 Artículos: 38 s y t; 218.3; 230.2.
- 7 Libro Tercero, Título segundo, Artículo 108.1 e.
- 8 Capítulo Primero, del Título segundo, artículo del 211 al 217.
- 9 Libro Segundo, Título Tercero. Capítulo Primero, artículo 49.4
- 10 "Una gran empresa económica, en el corazón de la civilizadísima Europa, no sólo pretendió determinar el gobierno --como pasaba en los tiempos de la United Fruit. En ciertas zonas de América Latina- sino que pretendió convertirse en el gobierno mismo. Y lo logró, ya que se trata de la empresa televisiva: el gran holding de Silvio Berlusconi, la fininvest, ha fundado su imperio económico y financiero sobre su cuasimonopolio de la televisión privada". Bovero 1995: 9-10. Y vuelve a repetir en el 2008. El Artículo 49.4 señala: "ninguna persona física o moral, sea a título propio o personal o por cuenta de terceros, en ningún momento podrá contratar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, para su promoción personal con fines electorales". Título Tercero. Capítulo Primero.
- 11 "La libertad de expresión encuentra su natural continuación en la libertad para organizarse, para propagar lo que queremos decir. Los partidos modernos...constituyen la primera ilustración concreta de cómo la libertad de opinión puede convertirse en 'organización de la opinión'." (Sartori 1997: 65). Y en las reformas al COFIPE en el artículo 233.1
- 12 "Más allá de la crítica anti ilustrada, el paralelismo habla de situaciones en las que el Estado (entendido como aparato de gobierno, como administración y como 'razón') monopoliza la responsabilidad política y crea, por exclusión, su otro indiferenciado: la sociedad civil" (Rabotnikof 1997: 43)
- 13 Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículo 22, del COFIPE.
- 14 Artículos del 4 al 6, De la participación de los ciudadanos en las elecciones.
- 15 Un tema en el debate se refiere a la heterogeneidad de las leyes, estructuras y composición territorial entre las representaciones federales, estatales y municipales, de donde derivan dificultades funcionales para la articulación entre los distritos locales, para realizar en un sólo momento elecciones nacionales, cuando no hay una correspondencia.
- 16 "Es obvio que para que un sistema político-jurídico exista no basta que un grupo de personas más o menos amplio adopte un punto de vista interno con respecto a una determinada regla de conocimiento. El punto de vista interno es condición necesaria pero no suficiente. Se requiere, además, que quienes lo adoptan tengan el poder de imponer su regla de reconocimiento en la respectiva sociedad." (Garzón 1995:31)

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

BOVERO, Michalengelo. *Los desafíos actuales de la Democracia*, IFE, México, 1995.

CAVAROZZI, Marcelo. *Consolidación democrática y orden político en América Latina después del ajuste económico*, IFE, México, 1999.

GARZÓN VALDÉZ, Ernesto. *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, U. de Maguncia, Alemania e ITAM, México, *Distribuciones Fontamara, S.A.* México, 1995, 2ª edición.

LECHNER, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*, IFE, México, 1995.

NOHLEN, Dieter. *Instituciones y cultura política*, IEEM, México, 2007.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Edit. Nueva Imagen 2ª edición, México, 1997.

RABOTNIKOF, Nora, *EL ESPACIO PÚBLICO y la DEMOCRACIA MODERNA*, IFE, México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Código federal Electoral reformado.