

LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES

DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA
CONSEJERO PRESIDENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
SEMINARIO "NOVIEMBRE ELECTORAL EN LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA (BUAP)"
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
6 DE NOVIEMBRE DE 2008, 18:00 HORAS.

PRESIDIUM.

Buenas tardes

Antes que nada, permítanme agradecerles ampliamente la oportunidad de asistir a este importante recinto universitario y compartir con todos ustedes durante esta tarde, algunas reflexiones en torno a la dinámica que muestra nuestro sistema electoral y las repercusiones que tiene sobre el funcionamiento de la democracia mexicana.

De antemano, estoy consciente del desafío que significa intercambiar ideas en un espacio en donde se respeta la diversidad y que está acostumbrado a debatir intensamente, pero con tolerancia y respeto; a criticar fuertemente, pero con propuesta; y a respaldar causas auténticamente democráticas. Tengo la seguridad que al final de este encuentro la democracia mexicana saldrá más fortalecida.

El próximo año, además de la elección federal para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados, habrá comicios locales en 14 entidades federativas del país¹ y en 11 casos llevaremos a cabo elecciones concurrentes².

De esta manera, estarán en juego 500 diputaciones federales, 6 gubernaturas³, 468 diputaciones locales, 606 ayuntamientos, 20 juntas municipales (Campeche) y 16 jefes delegacionales (DF)⁴.

Hace 20 años, cuando algunos de ustedes eran niños o no nacían aún, en este país no había normalidad democrática. Y no existía normalidad democrática, porque las elecciones eran una tarea de carácter gubernamental, el régimen de partidos políticos era limitado, las condiciones de competencia eran inequitativas y, por supuesto, no había alternancia política en la Presidencia de la República, en los gobiernos de los estados y en una mayoría importante de las presidencias municipales.

¹ Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco

² Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora

³ Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora

⁴ Cálculo propio a partir del Calendario Electoral 2009 elaborado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <http://www.trife.org.mx/todo.asp?menu=11>

Hoy la organización de las elecciones es una tarea de Estado que considera una amplia participación de las y los ciudadanos de este país. Además de contar con un padrón electoral confiable y con una Credencial para Votar con Fotografía que garantiza seguridad y certeza en la identificación de los ciudadanos, la supervisión del proceso electoral y la recepción de los votos son responsabilidades a cargo de los Consejeros Electorales y funcionarios de las mesas directivas de casilla, todos ellos ciudadanos cercanos al entorno social de los distritos electorales y a la problemática de los estados.

A pesar de los conflictos sociales y políticos de los años sesenta y setenta, México decidió avanzar por la vía pacífica hacia la democracia. Desde 1977 el país experimenta un proceso de apertura gradual y una evolución permanente de su sistema electoral. A partir de ese año y hasta 2007⁵ se han aprobado nueve reformas electorales a la normatividad vigente mexicana.

⁵ Las reformas electorales que se consideran fueron aprobadas en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2002, 2005 y 2007

Como han señalado Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, las características de la transición mexicana, “a diferencia de otras, son que fue votada, que no rompió de lleno con el régimen anterior, sino que el cambio fue paulatino y gradual, y que el diseño de nuevas instituciones, la definición de las reglas del juego, estuvo dada por la recuperación de las existentes.”⁶

La reforma electoral ha representado el dispositivo político más eficaz dentro de nuestro proceso de transición, para establecer nuevas reglas de acceso al poder público y para garantizar condiciones de convivencia más democráticas.

Ha constituido por excelencia el instrumento de negociación que han utilizado el gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía para integrar visiones distintas, adecuar el sistema electoral mexicano y promover elecciones competitivas en el país.

⁶ Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, “Desarrollo nacional, cambios de Gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe”, Reformas Económicas y Consolidación Democrática, Madrid, Síntesis, 2006, p. 311

Desde la década de los noventa las reformas electorales han ampliado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos. Además de ampliar el universo de electores, incorporar una cuota de género en las candidaturas a los cargos de elección popular y reconocer el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el sistema de partidos se ha venido fortaleciendo a través del financiamiento público, y el acceso a otras prerrogativas, entre las que destaca, el acceso a la radio y a la televisión.

De esta manera, la organización de las elecciones dejó de ser una tarea gubernamental para convertirse en una responsabilidad ciudadana, la calificación política de la elección presidencial se transformó en una declaración de carácter jurisdiccional y el litigio electoral se resuelve actualmente, a través de un tribunal especializado en la materia.

Con la reforma de 2007, disminuye el costo de las campañas y se transparenta la utilización de recursos que utilizan los partidos políticos y el propio Instituto Federal Electoral (IFE)

De este modo, la reforma, entre otros aspectos, prohibió la afiliación gremial a los partidos políticos; redujo el financiamiento público y los plazos para las campañas electorales; reguló las precampañas electorales; estableció un nuevo régimen para el acceso a radio y televisión; y reestructuró administrativamente al IFE.

Por lo que respecta al financiamiento público, la fórmula de cálculo cambió radicalmente, ahora el monto destinado a las actividades ordinarias se calcula multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el 65% del salario mínimo vigente en la Ciudad de México. Sin embargo, se mantuvo la distribución del financiamiento que venía operando con anterioridad, es decir:

- 30% de manera igualitaria
- 70% a partir del porcentaje de votos que obtengan los partidos políticos en la elección de diputados anterior

Asimismo, ahora el monto de financiamiento destinado a la obtención del voto durante los procesos electorales corresponde al 50% del financiamiento de actividades ordinarias durante las elecciones presidenciales, así como del 30% en el caso de elecciones intermedias.

Cabe destacar también que ahora las campañas para Presidente de la República y para diputados federales duran solamente 90 y 60 días, respectivamente.

Además de los partidos políticos, la reforma también precisó que los aspirantes, candidatos y precandidatos, no pueden recibir aportaciones o donativos por parte de los poderes públicos, dependencias y entidades públicas, asociaciones religiosas y empresas de carácter mercantil. Con esta medida, se cierra la puerta a la opacidad en el manejo de los recursos públicos durante las precampañas y campañas electorales.

Finalmente, una reforma no menor incluida en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fue aquella que dispuso en su artículo 78, que las cuentas, fondos o fideicomisos abiertos por los partidos políticos para la inversión de sus recursos líquidos, no están protegidas por los secretos bancario y fiduciario.

Otro aspecto de mayor trascendencia fue la inclusión de un capítulo V al Título Segundo del Libro Segundo del COFIPE, que establece que toda persona tiene el derecho a acceder a la información de los partidos políticos, conforme a las disposiciones correspondientes.

La reforma establece que los partidos políticos, a través del IFE, proporcionarán información pública relativa a sus documentos básicos, facultades de los órganos de dirección, reglamentos y acuerdos de carácter general, tabulador de remuneraciones, e informes de ingresos y gastos.

Como se advierte, estas nuevas obligaciones en materia de transparencia no son menores, ya que dan continuidad a un largo proceso que inició con la presentación a principio de los noventas, de los informes de ingresos y gastos, por parte de los partidos políticos.

Por otra parte, la reforma estableció un nuevo modelo de comunicación política que tiene como propósito generar mayor equidad en la competencia política. A diferencia de disposiciones anteriores, ahora se prohíbe la compra de tiempos de radio y televisión por parte de los partidos políticos y de aquellas personas físicas y morales que tengan como propósito influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Para comprender la dimensión de esta disposición, resulta importante recordar que en 2006, los partidos políticos gastaron 1,983 millones, 941 mil, 742 pesos (\$1,983,941,742.69)⁷ en contratar publicidad en radio y televisión, lo que representó el 47.56% del financiamiento público otorgado a los partidos políticos durante ese año.

Otra característica más del modelo de comunicación, se relaciona con las nuevas atribuciones que tiene el IFE en cuanto a la administración, distribución y verificación de aquellos promocionales de radio y televisión que incluyen contenidos de carácter político electoral.

⁷ Información proporcionada por la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE

Para cumplir con las disposiciones que establece la ley en esta materia, el IFE desarrolla actualmente el Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado (SIATE), mismo que considera el equipamiento necesario para digitalizar promocionales; el envío, a través de la red satelital y el Internet, de los materiales correspondientes a los concesionarios de la radio y televisión; y el monitoreo de la transmisión de los pautados aprobados por el IFE.

Del mismo modo, próximamente se instalarán 150 centros de verificación y monitoreo en igual número de Juntas Ejecutivas Locales o Distritales del IFE a todo lo largo y ancho del país, (un proyecto ambicioso no sólo en México, sino incluso internacionalmente).

Los tiempos oficiales del Estado a disposición del IFE son los siguientes⁸:

- Durante periodo no electoral cuenta con 7:48 minutos diarios en radio y 5:45 en televisión. A la autoridad electoral y a los partidos políticos les corresponde el 50% de este tiempo.

⁸ Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

- Con relación a los periodos de precampañas y campañas electorales, el IFE cuenta con 48 minutos diarios en radio y televisión. Sin embargo, mientras en precampañas a la autoridad electoral le corresponden 30 minutos y a los partidos 18 minutos, en campañas electorales la distribución es de 7 y 41 minutos, respectivamente.
- También es importante referir que estas proporciones cambian cuando se llevan a cabo elecciones locales concurrentes y no concurrentes. En el primer caso, durante la precampaña local los partidos reciben 18 minutos y el IFE y otras autoridades, 30 minutos. En la campaña local el IFE y otras autoridades reciben 7 minutos, y los partidos 26 minutos para la elección federal y 15 para la elección local.
- En cuanto a las elecciones locales no concurrentes, mientras en la precampaña local los partidos reciben 12 minutos y el IFE 36 minutos, en la campaña local reciben 18 y 30 minutos, respectivamente. Cabe señalar en este caso, que las autoridades electorales locales pueden solicitar tiempos de radio y televisión, a partir de la disponibilidad de espacios y de acuerdo a lo que apruebe el Consejo General del IFE.

Para llevar a cabo una operación eficaz del modelo de comunicación política, el IFE ha aprobado un Reglamento de Radio y Televisión y ha puesto a la consideración de los concesionarios de los medios electrónicos, los lineamientos generales aplicables para los noticieros que se difunden a través de la radio y la televisión.

El primer ordenamiento interno dispone un sistema de derechos, obligaciones y procedimientos para la difusión de propaganda electoral en radio y televisión; y establece la relación institucional que el IFE tendrá con:

- Los Partidos Políticos
- Los concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos
- Las autoridades electorales locales y otras autoridades electorales
- Los gobiernos y las instituciones públicas del país que transmiten mensajes a través de los medios masivos de comunicación
- Los particulares o los grupos que intervengan en la contienda electoral

- El Tribunal Electoral Federal, los Tribunales locales y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

De igual manera, contiene un detallado andamiaje normativo encaminado a ordenar la gestión de espacios y los tiempos electrónicos, la entrega de las pautas de transmisión, y el monitoreo de los promocionales.

En cuanto a los lineamientos, resulta importante precisar que son solamente un catálogo de sugerencias para la difusión de las precampañas y campañas electorales, en los espacios noticiosos de la radio y la televisión. De este modo, los lineamientos generales no vulneran la libre manifestación de las ideas, ni aplican sanción alguna por su incumplimiento.

Para analizar integralmente estos cambios, vale la pena hacer tres precisiones más. Primero, el IFE no ejerce censura previa sobre el contenido de los promocionales que los partidos políticos solicitan transmitir en radio y televisión.

A efecto de cumplir con la ley, recibe los promocionales elaborados por los partidos políticos y verifica, a través de una marca digital, que los mismos sean transmitidos de acuerdo a las pautas aprobadas por el propio IFE.

Segundo, el IFE actúa a petición de parte de los ciudadanos y de los partidos políticos que consideran que alguna conducta ha vulnerado sus derechos y la legislación electoral aplicable. A partir de sus atribuciones, sólo aplica la ley y resuelve las controversias respectivas.

Tercero, la aplicación del marco normativo en esta materia, ha propiciado que los partidos políticos modifiquen los contenidos de los promocionales que difunden en los medios electrónicos.

Por ejemplo, en la elección local de Nayarit no se observaron campañas electorales marcadas por la diatriba y la calumnia. Es decir, no se observaron campañas negativas dentro de los promocionales de radio y televisión que fueron administrados por la autoridad electoral.⁹ Lo mismo sucedió con Guerrero, Coahuila y ahora en Hidalgo. Este es un dato que resulta importante destacar.

⁹ Fernando Agíss Bitar, Coloquio "Libertad, Denigración; Calumnia y Campaña Electoral", efectuado el 29 y 30 de septiembre de 2008

Las campañas negativas denigran la política e incrementan la desconfianza del electorado. Habría que preguntarnos: ¿Que clase de política queremos para nuestro país? ¿La que resalta la injuria, el vilipendio o la violencia como método para ganar el poder público o aquella que alude a la persuasión, a la inteligencia de los electores y a la generación de condiciones para fortalecer una ciudadanía más democrática?

Si bien las campañas negativas pueden aportar algunos elementos sustantivos que ayuden a normar mejor el criterio de los electores, las campañas positivas constituyen una valiosa oportunidad para generar un nuevo catálogo de valores y creencias, en torno a una competencia política equitativa, a un ejercicio responsable de la libertad de expresión y a condiciones de convivencia democrática que promueven el respeto al adversario.

Para terminar con una revisión integral de la reforma, habría que decir también que el legislador aprobó la digitalización de los documentos que los ciudadanos presentan para obtener su Credencial para Votar con Fotografía, nuevos criterios para realizar cómputos a nivel distrital, la creación de la Unidad de Fiscalización y de la Contraloría General, así como la posibilidad de organizar elecciones locales a solicitud de las instancias correspondientes.

Con independencia de que el IFE pueda ejercer esta última atribución, quiero destacar que es mucho más conveniente avanzar en la armonización de los calendarios electorales del país y de las distintas etapas que comprenden los procesos electorales, a efecto de ahorrar más recursos e incentivar más la participación ciudadana.

Para atender el compromiso de 11 elecciones concurrentes, el pasado 13 de octubre el Consejo General del IFE, aprobó los criterios generales para suscribir, junto con los organismos electorales estatales, los Convenios de Apoyo y Colaboración respectivos.

Además de constituir instrumentos jurídicos que respetan la soberanía de los estados de la República y se adaptan a las disposiciones de las legislaciones electorales locales, los criterios establecen esquemas claros de cooperación y colaboración para organizar las elecciones concurrentes y para atender los nuevos retos de la reforma electoral, como son la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la administración de tiempos oficiales de radio y televisión.

Asimismo, y con el propósito de estrechar los vínculos de colaboración interinstitucional con los organismos electorales estatales, el IFE ha participado en las últimas tres reuniones nacionales de Consejeros Presidentes de dichos organismos (Xalapa, Zacatecas y Hermosillo), a fin de perfeccionar los procesos del Registro Federal de Electores, y avanzar en la equidad y transparencia que deben tener los procesos electorales en México.

Como producto de estos encuentros, las autoridades electorales del país ya contamos con un portal electrónico denominado "Elecciones en México".

Termino mi intervención con algunas conclusiones. Estoy convencido que ninguna legislación es suficiente si no se aplica, pero sobre todo, si no es interiorizada por todos los actores políticos, por la ciudadanía y por las diversas instancias que participan en el proceso electoral. En este sentido, necesitamos renovar nuestra cultura democrática y experimentar nuevas formas de hacer política.

Una segunda conclusión que podemos rescatar, es que la meta que tenemos en estos momentos ya no es arribar a la democracia, sino mantenerla y perfeccionarla a fin de atender los desafíos que tenemos como sociedad en cuanto a seguridad, empleo y desarrollo humano.

Hagamos de la democracia la oportunidad para participar decididamente en la generación de mejores condiciones de gobernabilidad en el país. La normalidad democrática requiere apertura y responsabilidad de todos los actores que intervenimos en los procesos políticos.

Tengo la seguridad que nuestra democracia tiene aliados importantes en el Instituto Electoral del Estado de Puebla y en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Muchas Gracias.