

## LA AGENDA ELECTORAL PENDIENTE\*

Lorenzo CÓRDOVA y Pedro SALAZAR\*\*

SUMARIO: *Introducción. I. Temas de la Reforma del Estado de incidencia electoral. II. Los ejes de la reforma electoral. 1. Regulación de los partidos políticos. 2. Condiciones de la competencia. 3. Composición y atribuciones de la autoridad electoral. 4. La fiscalización de los recursos partidistas. 5. Justicia electoral y procedimientos administrativos sancionatorios. III. Conclusiones.*

### INTRODUCCIÓN

EL DE LA reforma electoral es un tema que hasta ahora ha corrido, en buena medida, por “cuerda separada” respecto a otros ámbitos de la Reforma del Estado. Así lo demuestra el hecho de que sea el electoral el terreno en el que más hemos avanzado en el proceso de cambio que ha transformado al país en los últimos treinta años. Es cierto que ha habido transformaciones, algunas muy importantes, en otras esferas del poder público, como la integración del Poder Legislativo –íntimamente vinculada con la problemática electoral– que ha propiciado una transformación radical de las cámaras del Congreso de la Unión, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (y sus homólogos estatales) y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la autonomía al Banco de México o también la trascendental reforma al Poder Judicial de 1994; pero ninguna de ellas ha tenido los alcances y la continuidad que, en cambio sí tuvieron las reglas electorales con las que hemos decidido se lleve a cabo el juego democrático. Se ha tratado, en el mejor de los casos de modificaciones, algunas con un impacto importante, se insiste, pero que están lejos de estar culminadas.

En diciembre de 1994, al inicio de su mandato presidencial, Ernesto Zedillo llamó a la realización de una reforma electoral definitiva, inten-

---

\* Una primera versión más amplia del presente trabajo fue publicada conjuntamente por los autores en el libro AA.VV., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Grupo Editorial Norma, México, 2006, pp. 189-226.

\*\* Ambos autores son investigadores de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM.

ción que pretendió materializarse en los profundos e importantes cambios constitucionales y legales que se operaron en 1996. Sin embargo, los procesos electorales que han seguido a la reforma de ese año, así como la enriquecedora experiencia que la dinámica vida electoral ha arrojado desde entonces, nos permiten señalar que, si bien el expediente electoral se ha resuelto en sus grandes términos, en esta materia –parafraseando a Zedillo– si hay algo de definitivo, es que no hay reformas definitivas.

Nuevos y complejos problemas se han venido presentando en los últimos diez años y hoy imponen el ajuste de las reglas electorales para poder subsanar las lagunas y deficiencias de la legislación, así como para enfrentar y solucionar los nuevos desafíos que hoy enfrenta nuestro sistema democrático.

No se trata, hay que decirlo con todas sus letras, de problemas que nos lleven a pensar en una refundación del sistema electoral, sino en un trabajo mucho más fino que nos permita retocar, apuntalar y robustecer el entramado legal e institucional que, la experiencia nos lo enseña, ha sido eminentemente exitoso.

Hoy se discute, en el contexto de la recientemente aprobada Ley para la Reforma del Estado, al tema electoral en el contexto de una operación de ingeniería institucional ambiciosa y de mucho mayor escala que rebasa, por ello, los cambios estrictamente electorales. En ese contexto, lo que aquí intentamos es una mera recapitulación de algunos de los temas que en el contexto electoral, deberían insertarse en ese proceso incluyente y mucho más abarcador de transformación del Estado mexicano.

## I. TEMAS DE LA REFORMA DEL ESTADO DE INCIDENCIA ELECTORAL

En este texto, por razones de espacio y de coherencia temática, sólo nos limitamos a enunciar algunos de los temas vinculados con la materia electoral pero que forman parte de una agenda más amplia y ambiciosa de la cual, según hemos señalado, forma parte el tema específico que nos ocupa. Cabe advertir, además, que los temas que se mencionan en este apartado son sólo aquellos que, dentro de la amplia y discutida agenda para la Reforma del Estado, tienen una relación relativamente directa con el expediente electoral. En este sentido dejaremos fuera temas torales, incluso para el futuro de nuestra democracia, como las reglas que deben regir la relación entre el estado mexicano y los poderes privados, la reforma económica, la agenda social, etcétera.

Dado que no nos detendremos en el análisis de cada uno de los temas de la agenda e reforma política pendiente, hemos decidido enunciar sólo aquellos que, desde nuestra perspectiva, deberían ser objeto de una Reforma del Estado. Por lo mismo, nuestro elenco temático, sin pretender ser exhaustivo, no considera algunas iniciativas que han tenido un cierto éxito en el foro de la discusión pública (como, por ejemplo, sería el caso de la “segunda vuelta” para la elección presidencial o las “candidaturas independientes”<sup>1</sup>) pero que nos parecen equivocadas por ser regresivas o francamente antidemocráticas. Lo que ofrecemos a lector, entonces, es un listado de temas que, para nosotros, sí deben ser objeto de una regulación y, cuando procede la aclaración, del sentido en el que deben regularse:

- a) “Parlamentarizar” al sistema político mexicano es un imperativo que proviene desde la realidad política nacional (“nuestro presidencialismo se agotó” es una idea que cada vez escuchamos con mayor frecuencia) y desde la teoría democrática. Existen muchas posibilidades institucionales para iniciar el camino en esa dirección (“jefatura de gabinete”, “gobierno de gabinete”, “refrendos legislativos”, etcétera) pero, sin pronunciarnos por ninguna de ellas, lo importante es advertir la necesidad de caminar en esa dirección;
- b) La reelección de los legisladores es un tema pendiente y apremiante. Sobre todo si, como deseamos, el sistema político mexicano se orienta hacia el desmantelamiento del régimen presidencial y hacia su sustitución por un sistema parlamentario;
- c) Parece oportuno incorporar a nuestro sistema político-decisional, con la reglamentación correspondiente que rescate su sentido democrático e impida su manipulación plebiscitaria, instrumentos de democracia directa tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular;
- d) Es conveniente realizar ajustes a las reglas de integración del Congreso de la Unión, sobre todo para reducir el límite de sobre-representación pero sin afectar la representatividad del órgano legislativo (por ejemplo, evitando maniobras, como las que proponen algunos, de eliminar un número de diputados de Representación Proporcional).

---

<sup>1</sup> Algunas críticas agudas a estos temas pueden encontrarse en J. Woldenberg, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006.

- e) Un tema electoral pero que, por sus características e implicaciones, solamente dejamos enlistado en este apartado es el de coordinar la concurrencia de las elecciones federales y locales en un solo día. Esta iniciativa supera el expediente estrictamente electoral porque tiene fuertes implicaciones para el federalismo (basta con pensar en sus consecuencias en materia de la integración de las autoridades electorales, o aún más azaroso, en los problemas que supone en materia de distritación).

## II. LOS EJES DE LA REFORMA ELECTORAL

Es posible y pertinente agrupar los diversos aspectos de una futura reforma electoral dentro de cinco grandes áreas temáticas: *a)* La regulación de los partidos políticos; *b)* las condiciones de la competencia; *c)* la composición y atribuciones de la autoridad electoral; *d)* la extensión del sufragio; y *e)* la justicia electoral y los procedimientos administrativos sancionatorios.

### 1. *Regulación de los partidos políticos*

Dentro de este primer punto cabrían tres distintos tipos de reformas: *a)* la que ve el tema de la constitución y la liquidación de partidos políticos; *b)* la que atañe a la vida interna de los partidos y la capacidad de la autoridad electoral para intervenir en ella; y *c)* las coaliciones.

Por lo que hace a la *constitución y liquidación de partidos políticos*, tenemos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé actualmente la posibilidad de que las Agrupaciones Políticas Nacionales que buscan constituirse como partidos políticos puedan certificar las asambleas estatales o distritales que por ley deben realizar, recurriendo a diversos tipos de fedatarios públicos, como los jueces o notarios, además de los funcionarios del IFE. Nos parece que sería conveniente establecer, para generar plena certidumbre respecto de los actos de constitución de nuevos partidos políticos (que, no lo olvidemos, son consideradas por la Constitución como entidades de interés público), que sólo funcionarios del Instituto Federal Electoral puedan dar fe de la realización de las asambleas, de la afiliación, así como de la aceptación y ratificación de los estatutos por parte de los militantes presentes. Ello generaría,

por un lado, plena certidumbre respecto de esos actos fundacionales de los partidos y, por otro lado, implicaría un ahorro significativo para las propias organizaciones que aspiran a ser partidos.

Cabe señalar que en diciembre de 2003 se reformó la ley electoral para “agravar” los requisitos de constitución de partidos políticos reservando ese derecho de manera exclusiva a las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN’s) que cuenten con su registro como tales ante el IFE. Hasta entonces los requisitos legales eran más flexibles y abrían la posibilidad de solicitar el registro como partido político a cualquier organización de ciudadanos que estuviera interesada. Se trató, a nuestro juicio, de una reforma desafortunada que entra en contradicción con la tendencia inclusiva que había caracterizado a las diversas reformas electorales desde 1977.<sup>2</sup> Creemos que, un sistema de partidos democrático debe caracterizarse por una política de “puertas abiertas” que permita que nuevas opciones mínimamente representativas puedan acceder al sistema de partidos y, consecuentemente, a la arena electoral permitiendo, de ese modo, recrear la pluralidad política y social del país. Ello no implica, por supuesto, que no se prevean paralelamente mecanismos que consientan que aquellos partidos no representativos pierdan su registro y consecuentemente salgan del escenario político nacional.

Por otra parte, actualmente existe un vacío legal respecto de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos. Se trata de una materia que en la ley es oscura ya que no se regula, ni siquiera genéricamente, cómo serán satisfechas las eventuales deudas que el partido que pierde el registro haya adquirido, ni –lo que es más importante– qué destino tendrán los bienes que constituyan su patrimonio.<sup>3</sup> En los hechos, el problema actual es que existe un desfase en los tiempos legales respecto del momento en que se declara la pérdida del registro y el proceso de rendición de cuentas al que están obligados los partidos políticos. En efecto, en el momento en que se decreta la pérdida

---

<sup>2</sup> A pesar de esos requisitos “agravados” en 2005 dos agrupaciones políticas nacionales consiguieron su registro y contender en el proceso electoral del año siguiente; se trató de los partidos Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina que lograron mantener su registro al obtener una votación de más de 2% en al menos alguna de las elecciones federales en las que participaron.

<sup>3</sup> Es cierto que en distintos momentos el Instituto Federal Electoral ha intentado normar los procedimientos de liquidación de los partidos políticos (incluso en agosto de 2005 se aprobó un ambicioso reglamento para regular esta materia, aunque en éste no se precisa cuál es el destino de los bienes restantes luego del proceso de liquidación), pero también lo es que un tema tan sensible no puede quedar en el ámbito reglamentario y la ley electoral debe precisar puntualmente todos los aspectos y modalidades que debe tener.

del registro el partido pierde toda personalidad jurídica, por lo que la fiscalización de sus recursos, que es necesariamente posterior, se convierte en un acto que resulta muy complicado regular porque los responsables del mismo son, *de facto*, ex miembros y ex dirigentes partidistas.

Así las cosas resulta urgente que se establezca legalmente un verdadero proceso de liquidación de aquellos institutos políticos que dejan de tener registro, equivalente al que están sujetos todas las personas morales en general, que permita una auditoría final a su contabilidad, que sus activos y pasivos tengan un tratamiento legal transparente, que los eventuales acreedores tengan a la mano los instrumentos legales necesarios para hacer valer sus derechos, y que la autoridad cuente con la posibilidad de exigir responsabilidades al partido y a sus funcionarios.

Por lo que se refiere a las reglas y procedimientos que rigen *legalidad en la vida interna de los partidos políticos* también tenemos un vacío normativo que es necesario llegar. Por una parte, legalmente, el Instituto Federal Electoral, tiene hoy la obligación de revisar que los estatutos, es decir las normas internas que los propios partidos se dan, se cumplan. Se trata en los hechos de un control de legalidad aplicado hacia el interior de los partidos políticos. Y, por la otra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido consistente en señalar que los actos de las autoridades partidistas que no se ajusten a su propia normatividad deben ser sancionados por las autoridades electorales; y también ha sostenido el criterio de que los militantes que eventualmente vean conculcados sus derechos partidistas deben ser restituidos en los mismos por la vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano que conoce directamente la Sala Superior del propio Tribunal Electoral.<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos por parte de la autoridad jurisdiccional, las normas al respecto no son precisas, pues no especifican los alcances que tiene esa llamémosle “intromisión legal” en la vida interna de los partidos. Esta definición, es muy importante porque eventualmente, en un caso extremo, pueden acabar siendo las propias autori-

---

<sup>4</sup> Luego de una serie de cambios de criterio, el Tribunal Electoral determinó que la vía para determinar si un partido político incumplió sus normas estatutarias en perjuicio de algún militante e imponer consecuentemente una sanción administrativa es la de la queja administrativa ante el Instituto Federal Electoral, mientras que si se pretende la restitución, ésta debe exigirse mediante el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (tal como consta en la tesis de jurisprudencia identificada con el rubro “Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos”, en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, p. 161 y ss.).

dades electorales las que, al emitir la última palabra en torno a los procesos internos, determinen quiénes son los dirigentes o los candidatos a un cargo de elección popular de un partido político.

La legislación electoral debe ofrecer a los militantes y a las propias dirigencias de los partidos políticos un entramado de reglas claras en la materia. El sentido de una reforma en este tema, para crear una normatividad garantista, debe orientarse hacia la definición precisa de las competencias de las diferentes autoridades pero, sobre todo, hacia el establecimiento desde la legislación de los derechos de los ciudadanos (militantes) y de los procedimientos de defensa con los que cuentan ante las decisiones de las organizaciones partidistas. En este sentido, las resoluciones que en esta materia ha venido adoptando el Tribunal Electoral pueden servir como brújula para el legislador. No debemos olvidar que los partidos, además de ser entidades de interés público, por mandato constitucional, tienen como fin “promover la participación del pueblo en la vida democrática” y “como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público” (Art. 41).

Por lo que hace al tema de las *coaliciones*, en realidad, la futura reforma tiene efectos multiplicadores. De hecho, sobre todo después de la experiencia de los dos últimos procesos electorales presidenciales (2000 y 2006), es uno de los puntos en los que resulta más evidente el sentido de la futura redefinición. Con el diseño legal que hoy tenemos en esta materia, resulta imposible determinar el peso electoral de los diferentes partidos políticos que contienden en una elección amparados bajo el membrete de una coalición.<sup>5</sup> Como recordarán todos los electores, lo que aparece en la boleta es únicamente el símbolo de los partidos coaligados por lo que, si decidimos apoyar al candidato o a los candidatos que dicha unión de partidos promueve, nos vemos obligados a brindar nuestro apoyo al conjunto que conforman. Así las cosas, el único referente con el que cuenta la autoridad electoral para determinar el porcentaje de votos que corresponde a cada uno de los partidos coaligados –suponiendo que la coalición haya obtenido un caudal de votos suficiente–, es el convenio de coalición pac-

---

<sup>5</sup> Un ejemplo claro de ello es el Partido Verde Ecologista de México que en las últimas tres elecciones federales ha participado coaligado, total o parcialmente, con alguno de los partidos políticos de mayor peso electoral: en el 2000 con el PAN y en 2003 y 2006 con el PRI. Ese hecho se ha traducido en la imposibilidad de conocer el verdadero peso electoral de ese partido. Si bien es cierto que en la elección intermedia de 2003 el PVEM participó de manera autónoma en 203 distritos electorales (y ello permite dar una idea aproximada de la presencia electoral de ese partido), también lo es que los 97 distritos restantes en los que participó coaligado con el PRI impiden conocer, al fin y al cabo, con precisión el verdadero arraigo del partido verde entre la sociedad mexicana.

tado entre ellos. De esta manera, probablemente, conservan su registro oficial partidos políticos que no cuentan con un respaldo suficiente por parte de la ciudadanía. Y ello, como veremos más adelante, supone un factor adicional a multiplicar para calcular la bolsa de financiamiento que será repartida entre las organizaciones partidistas.

Al respecto se han planteado dos posibles alternativas: o reintroducir la figura de la candidatura común (presente en diversos sistemas electorales locales); o bien establecer que, independientemente de que se presenten coaligados y, por lo mismo, de que los votos –para efectos de determinación de los representantes– se sumen, todos y cada uno de los partidos aparezca con su propio emblema y con su propio espacio en las boletas. De esta forma, sin menoscabo de derecho que tienen los partidos a conformar coaliciones será posible computar con claridad el porcentaje de apoyos electorales que recibió cada partido y, en tal medida, podrá aplicarse la regla del piso mínimo del 2% para determinar la permanencia del registro de cada uno de ellos.

## 2. *Condiciones de la competencia*

Dentro de este segundo punto, hay cinco propuestas de modificaciones que nos parecen necesarias: las que tienen que ver con *a)* la regulación de precampañas; *b)* la duración de las campañas; *c)* la determinación del financiamiento público; *d)* la existencia de un financiamiento público diferenciado en los distintos procesos electorales; y, *e)* la regulación de gastos independientes.

El tema de la *regulación de precampañas* surgió con fuerza después del año 2000. Efectivamente el proceso electoral de ese año puso en evidencia la carencia de regulación de las precampañas que, prácticamente, todos los candidatos (sobre todo a Presidente de la República y particularmente Vicente Fox que, en los hechos, arrancó su campaña años antes del proceso electoral) y partidos realizaron. Lo mismo ocurrió en 2003 y 2006 (por no hablar de los procesos locales) cuando la precampañas parecieron cobrar carta de naturalización entre los aspirantes a una postulación para un cargo público. Se trata de un tema que impacta directamente en las condiciones de la competencia por las grandes sumas de dinero que están involucradas y por la incidencia directa que tienen en las campañas electorales. Y, sin embargo, hasta el día de hoy son actos que escapan prácticamente a toda regulación legal: no hay topes de gasto, no hay límites en su duración y, al no haber

ninguna norma aplicable, se complica sobremanera la fiscalización de los recursos involucrados. Si observamos con atención son, sobre todo, dos los aspectos problemáticos que involucra el tema de las precampañas: *a)* el aspecto del financiamiento (existencia de ingresos y gastos a favor de un determinado precandidato que muchas veces no son considerados como recursos partidistas y, por ello, no son reportados al IFE); *b)* el aspecto de la equidad en la contienda (la realización de actos de proselitismo desde antes del inicio de las campañas que rompen con la equidad que busca generar la lógica de la ley al establecer periodos determinados para ello).

Si bien, ante la ausencia de leyes en la materia y frente a la necesidad de enfrentar el reto que este fenómeno implica, el Instituto Federal Electoral ha establecido, por la vía reglamentaria, que todos los recursos que los precandidatos a cargos de elección popular o a algún puesto de las dirigencias partidistas, recauden y gasten a partir del inicio de las contiendas internas de los partidos, deben ser contabilizadas y reportadas al IFE como parte de sus informes anuales, sigue siendo necesaria una regulación legal en la materia. En efecto, no existe ningún tipo de regulación respecto de los recursos utilizados antes del inicio de los procesos internos (lo que jocosamente se ha venido a llamar “pre-precampañas”). Dicha legislación deberá determinar con precisión, al menos los aspectos siguientes: *a)* la obligación de los partidos políticos de reportar al IFE mediante informes específicos los ingresos y gastos de cada una de las precampañas realizadas, los mecanismos para determinar los topes de gasto relativos; *b)* los tiempos legales para que los partidos realicen sus procesos internos de selección, evitando así que algunos partidos se anticipen a otros y, por ello, rompan con las condiciones de equidad; *c)* la prohibición para partidos y ciudadanos de realizar propaganda a favor o en contra de candidato alguno fuera de los plazos legales de campaña.

Estamos concientes de que la determinación de esos aspectos por parte de la ley no es un tema menor, pues eventualmente involucra algunos principios jurídicos encontrados entre sí: por una parte, los derechos fundamentales de libre expresión y de asociación que tienen los individuos para manifestar sus preferencias promocionando la imagen pública de un ciudadano determinado; y, por otra parte, los principios de rendición de cuentas de los partidos políticos y la equidad en las contiendas electorales. El legislador deberá encontrar el punto de equilibrio justo entre ambos principios que, como veremos más adelante, entraron en fuerte conflicto durante la elección presidencial del 2006.

Por lo que se refiere a la *duración de las campañas electorales* el consenso para ser, al menos entre los ciudadanos, amplio y definitivo: nuestras campañas duran demasiado. Esto es evidente si comparamos el tiempo de duración de las campañas electorales en México con lo que ocurre con casi todas las democracias consolidadas. Una campaña para la Presidencia dura cerca de 166 días (23 semanas y media) y la campaña de Senadores cerca de 91 días (13 semanas) y la de Diputados cerca de 70 días (casi 11 semanas). Además, como bien nos advierte la memoria (y particularmente la memoria reciente), la duración no resulta necesariamente en la calidad de la contienda electoral ni redundante en una mayor participación electoral.

Resulta pues indispensable reducir el tiempo de duración de las mismas, lo que implicaría también, como podremos apreciar más adelante, una reducción en la cantidad de dinero público que se destina año con año a los partidos para el sostenimiento de sus actividades permanentes y de sus actos de campaña. Esto es así porque, junto con el número de partidos registrados, los días de duración de las campañas también son un factor que, dados los términos de la legislación vigente en la actualidad, sirve para determinar el monto de recursos que será repartido entre los partidos políticos.

Un tema fundamental de la próxima reforma electoral se refiere a las reglas para *determinar el financiamiento público* que reciben los partidos políticos. Conviene identificar sin más el núcleo del problema: actualmente, la ley establece un mecanismo para determinar el financiamiento público que se repartirá entre los partidos que deja abierta la puerta para un eventual aumento desmedido de los recursos. Lo que dispone la constitución, en efecto, es que el monto total del financiamiento público se determina con base en la figura de los “costos mínimos de campaña” para una elección de diputado, de senador y de presidente. El primero, que parte del cálculo de la duración en días de una campaña de diputado, es multiplicado por 500 (el número de diputados), el segundo, que parte del cálculo de la duración en días de una campaña de senador, por 128 (el total de senadores). Ahora bien, en estos dos casos el resultado se multiplica por el número de partidos con representación en el Congreso y ello, como ya habíamos advertido, implica que el monto de dinero a repartir depende del número de partidos por el que se multiplica, lo que en los hechos, abre la puerta para que esa bolsa de dinero público se incremente indefinidamente. Dicho en otras palabras, entre más partidos más dinero, pero mientras que el número de los partidos aumenta aritméticamente, la cantidad de dinero lo hace exponencialmente. No es difícil imaginar

lo difícil que será lograr que los partidos renuncien a este jugosísimo negocio.

Esto no significa que la fórmula de financiamiento que se aprobó en el año de 1996 no tenga virtudes que deban conservarse. Por ejemplo el hecho de que la fórmula haga prevalecer el financiamiento público sobre el privado tiene, al menos, las siguientes virtudes básicas: *a)* propició *equidad* entre los contendientes (recordemos bolsa se distribuye en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a los votos); *b)* reafirmó la autonomía de los partidos pues la generosa cantidad de recursos públicos inhibe que aquellos sean rehenes de grupos de interés privado (legales o ilegales, corporativos o delincuenciales); y, *c)* contribuyó a generar transparencia en el financiamiento de los partidos al tener plena certeza respecto del origen de la mayoría de los recursos con los que cuentan los propios partidos. Sin embargo, como acabamos de advertir, por lo que se refiere al mecanismo, a la fórmula, para calcular el dinero que será repartido, la normatividad actual permite éste pueda alcanzar niveles desorbitantes e incluso incongruentes (recordemos, por ejemplo, que para el proceso electoral del año 2003, a cada uno de los tres principales partidos correspondió un financiamiento para gastos de campaña que rebasaba la suma de todos los topes de gasto de campaña; esto significa, simple y llanamente, que recibieron más dinero por ese concepto del que podían legalmente gastar).

En este sentido otro de los defectos de la fórmula actual consiste en que el monto de financiamiento público para gastos de campaña que reciben los partidos depende directamente del financiamiento ordinario que reciben anualmente: en los años electorales, simplemente, se duplica la cantidad de dinero que recibirá cada partido político. Para colmo, como veremos más adelante, la normatividad, no distingue entre elecciones “sexenales” y elecciones “intermedias”, correspondiendo un monto equivalente en cada una de ellas para financiar las campañas.

Así las cosas es necesario reducir el monto de la bolsa de financiamiento público y esto puede hacerse, al menos, por dos caminos: *a)* alterando los factores de la fórmula para calcular el financiamiento público para evitar su crecimiento exponencial (por ejemplo, reduciendo los días de duración de las campañas, o bien recortando el valor del factor llamado “costo mínimo de campaña” que es calculado por la autoridad electoral, o también cambiando el multiplicador del número de partidos); *b)* cambiando de plano los factores que sirven para calcular el financiamiento público por otros más ciertos y precisos (por ejemplo, un porcentaje pre-determinado del gasto público).

Adicionalmente, como ya se adelantaba, es necesario *diferenciar el financiamiento público* para gastos de campaña en los procesos electorales “sexenales” y en los “intermedios”. Hoy en día la ley no distingue entre procesos electorales en los que se renuevan todos los cargos de elección popular (Presidente, Diputados y Senadores) y las llamadas elecciones intermedias en las cuales se eligen únicamente Diputados. Indistintamente, en ambos casos, la ley prevé que los partidos recibirán por concepto de financiamiento para gastos de campaña, un tanto adicional equivalente al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes. Una reforma en este caso, con toda evidencia, también debe estar orientada hacia la reducción de los montos de recursos que reciben los partidos (sobre todo, durante las elecciones intermedias), que bien podría equivaler, como ha sido adelantado en numerosas propuestas, a la mitad de lo que supone el gasto para campaña cuando además de las elecciones para diputados hay comicios presidenciales y senatoriales.

El tema de los *gastos independientes* merece un comentario aparte. Se trata de los recursos que de manera paralela a los partidos políticos realizan durante las campañas electorales ciudadanos o grupos de éstos a favor o en contra de algún candidato. Este delicado tema, que amerita una discusión más extensa de la que podemos ofrecer en este espacio, plantea un conflicto entre la transparencia de los recursos empleados para la obtención del voto y las libertades fundamentales. El problema es real y se plantea en estos términos: los gastos independientes no constituyen, desde un punto de vista contable, un ingreso a favor de los partidos políticos, pero, en los hechos, existe un notorio beneficio para los partidos y candidatos.

Las soluciones que las diversas legislaciones le han dado a este tema van desde aquellas que prohíben de manera absoluta este tipo de gastos, hasta aquellas en las que no se regulan de ningún modo, en la medida en que se considera que ello representaría limitar la libertad de expresión de los ciudadanos. En nuestro país existe la prohibición expresa en la ley para que cualquier tercero contrate publicidad en los medios electrónicos de comunicación a favor de algún partido o candidato (artículo 48, párrafo 1 del COFIPE), pero deja abierta la puerta por lo que hace a los medios impresos. Y, sin embargo, a pesar de la legislación, en la elección presidencial del 2006 (con las intervenciones, entre otros, del Consejo Coordinador Empresarial y del llamado Dr. Simi en la campaña presidencial), el problema se planteó y provocó una fuerte crisis política que amenazó con desbordar al proceso electoral. Por lo mismo la regulación de las intervenciones de terceros —dentro y fuera de los tiempos oficiales de campa-

ña— con la finalidad de favorecer a un candidato o para perjudicar a otro debe ocupar seriamente la atención de los legisladores. Como ya advertíamos, en principio, una reforma en la materia deberá oscilar entre dos extremos: *a)* derogar las normas vigentes en la materia para permitir que los ciudadanos se expresen, por los medios que quieran y puedan, en favor o en contra de un candidato; *b)* ajustar las normas vigentes para establecer con precisión y sin lugar a dudas cuáles intervenciones de terceros deben considerarse ilegales y, sobre todo, para dotar a la autoridad de la capacidad sancionatoria con la que hoy no cuenta para hacer efectivas dichas prohibiciones. Por razones de equidad y de ponderación entre derechos fundamentales y principios democráticos, nosotros, nos inclinamos por esta segunda ruta legislativa. De hecho, sostenemos que por coherencia con la pretensión de una fiscalización exhaustiva de los recursos partidarios, se requiere que también incorporar al ámbito de las prohibiciones el ámbito de los medios impresos, así como de los bienes utilitarios destinados a las campañas.

### *3. Composición y atribuciones de la autoridad electoral*

Existen distintas posibilidades para *rediseñar a la autoridad electoral*. Una posibilidad moderada y parcialmente satisfactoria se refiere únicamente al establecimiento de normas que permitan la renovación parcial del Consejo General del IFE (y también del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Esta propuesta se funda en la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada por los integrantes del Consejo General del IFE (y del TEPJF), por lo que se ha propuesto en diversas ocasiones que los miembros de dicho órgano superior de dirección (y de la Sala Superior del tribunal) sean cambiados de manera escalonada o por mitades, o por terceras partes, cada determinado periodo. Una decisión legislativa en este sentido permitiría, además, atenuar las presiones y descalificaciones políticas a las que en ocasiones se ven sometidos los miembros de las autoridades electorales porque, en cierto sentido, se tendería a “despersonalizar” la actuación de los órganos colegiados y se reforzaría la impresión de que las decisiones de las autoridades responden a la lógica de una institución que tiene una continuidad en el tiempo.

En el año 2006, por ejemplo, dadas las particularidades del proceso electoral en su conjunto, habría sido deseable que los miembros del Tri-

bunal Electoral no se renovarían (prácticamente) en su totalidad,<sup>6</sup> como sucedió, a escasos dos meses de emitir su dictamen sobre la calificación de la elección presidencial.

En esta misma dirección y de manera complementaria parece oportuno suprimir la figura de “consejeros del Poder Legislativo” en el Consejo General del IFE ya que, en los hechos, dichos representantes (supuestamente) del órgano legislativo nacional se han convertido en voceros (y, por lo mismo, representantes) de los partidos políticos que corresponden al grupo parlamentario que los designa. Así las cosas, en la práctica, los partidos políticos cuentan con una suerte de “doble representación” en el Consejo General (la de sus representantes “normales” y la de los representantes de sus respectivos grupos parlamentarios).

#### 4. *La fiscalización de los recursos partidistas*

Como ya hemos advertido, en las últimas décadas, el tema del financiamiento, sobre todo público, de los partidos políticos ha venido adquiriendo una importancia fundamental lo que ha permitido generar condiciones de equidad de cara a los procesos electorales. Sin embargo, a la par del incremento de ese financiamiento y del establecimiento de límites y restricciones a las aportaciones de carácter privado, se ha impuesto la necesidad de establecer mecanismos de control y de supervisión para garantizar que los recursos que reciben los partidos cumplan con las modalidades y las limitaciones fijadas por la ley y que sean destinados para aquellos fines que la Constitución y la ley les imponen en cuanto entidades de interés público. En este sentido, los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, derivados de una serie de investigaciones que realizó el Instituto Federal Electoral en relación con diversas denuncias después de la elección del año 2000, plantearon de manera categórica la necesidad de mejorar radicalmente el sistema de fiscalización de los partidos políticos, entre otras cosas, para suprimir legalmente la posibilidad de oponer los secretos bancario, fiduciario y fiscal frente a la autoridad cuando ésta se encuentra desarrollando sus atribuciones de fiscalización de los recursos de los partidos y de las agrupaciones políticas.

Es bien sabido que la relación del dinero y la política es uno de los temas más actuales y sensibles de las democracias. Conocer con precisión

---

<sup>6</sup> Conviene recordar que, en virtud del fallecimiento del Magistrado José Luis de la Peza, su sustituto, el Magistrado Luna Ramos, que fue nombrado por un periodo completo de diez años, permaneció en su cargo después de la renovación de sus compañeros.

las fuentes y el destino de los recursos económicos que manejan los partidos políticos resulta indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Una democracia en la que el dinero que alimenta a los partidos y que permite realizar una campaña electoral proviene de fuentes inciertas abre una sombra de duda en torno a la legitimidad del mismo proceso democrático y acaba erosionando los pilares sobre los que dicho sistema se sostiene. Por ello, se ha sostenido que el adecuado funcionamiento de las democracias impone que exista una plena transparencia en materia financiera para impedir que intereses privados, corporativos o individuales, lícitos o delincuenciales, lleguen a ser preponderantes y determinantes de la conducción de los asuntos públicos. Sólo mediante una fiscalización profunda y exhaustiva de las cuentas partidistas puede inhibirse esos riesgos que desnaturalizarían el régimen democrático y darían pie a una “democracia de fachada” o “democracia de la apariencia”.

Por lo mismo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se ha convertido en tiempos recientes en una de las actividades de las autoridades electorales más sensibles y más delicadas de entre las que tienen encomendadas. En México, tanto en el ámbito federal como el ámbito local, se ha demostrado que gran parte de las conductas de los partidos políticos que son sancionadas por las autoridades electorales son el resultado de la tarea de fiscalización que éstas llevan a cabo. Esta delicada tarea, encomendada generalmente a los órganos administrativos electorales que tienen a su cargo la organización y realización de los comicios, ha supuesto una sobrecarga de atribuciones que los expone permanentemente a un desgaste político, sobre todo, en su relación con los partidos políticos. Lo cual, obviamente, genera tensiones entre la autoridad y los contendientes de cara a los procesos electorales. Por ello, desde nuestra perspectiva, valdría la pena considerar la creación de un órgano fiscalizador autónomo y dotado expresamente del carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales, que tendría a su cargo revisar los informes de ingresos y gastos que, de acuerdo con esta constitución y la ley, tienen que presentar los partidos políticos tanto por su gestión ordinaria, como por sus actividades campaña (o cualquier otro que les sea expresamente requerido), así como los procedimientos administrativos que tengan que ver con el origen y del destino de los recursos de los partidos políticos. Figuras similares (aunque con facultades no del todo precisas), ya se han creado en el ámbito local como es, concretamente, el caso de Chiapas con su “Contraloría de la Legalidad Electoral”.

Nuestra propuesta implica la creación de un órgano fiscalizador que sea, por mandato constitucional expreso (quizá en el propio artículo 41),

una autoridad hacendaria para fines fiscales, con lo que se despejaría cualquier duda respecto de su carácter y, en consecuencia, quedaría claro que se tratará de un órgano del Estado que encuadra dentro de las excepciones que las normas bancarias y hacendarias federales prevén para los secretos bancario, fiduciario y fiscal.<sup>7</sup> Ello le permitirá contar con una herramienta fundamental para llevar a cabo exitosamente su tarea de fiscalización. Además, sería conveniente establecer con claridad y desde la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que dicho órgano de fiscalización tendría competencia para requerir coactivamente a particulares la entrega de información y documentación en su poder en aquellos casos que ésta se considere necesaria para llevar a cabo una fiscalización exhaustiva (atribución, por cierto, de la que habría que dotar también al IFE que continuaría siendo competente para conocer de las quejas administrativas). Una fiscalización exhaustiva de las finanzas de los partidos políticos implica que la autoridad no debe sólo limitarse a verificar el uso que éstos hagan del financiamiento público, sino que también debe constatar que el financiamiento privado que se alleguen los partidos provenga de las fuentes permitidas y mediante las modalidades establecidas por la ley y que sea destinado a los fines que constitucional y legalmente tienen encomendados los partidos políticos. Lo anterior es así porque, como ya hemos advertido, los partidos revisten el carácter de entidades de interés público.

La autoridad que proponemos –que podría denominarse “Comisión Nacional de Fiscalización Electoral”– tendría a su cargo, de manera integral y directa, la revisión, auditoría y supervisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales. Se trataría de un organismo público colegiado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que, por ser una autoridad electoral, debería observar los principios rectores de dicha actividad. Una autoridad de esta naturaleza, técnicamente especializada, debería contar, para el adecuado desarrollo de sus funciones, con una estructura profesional permanente. Asimismo, por

---

<sup>7</sup> Conviene advertir que el 14 de diciembre de 2005, la Cámara de Diputados, en su carácter de cámara revisora, aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, incluyendo explícitamente al IFE dentro de las excepciones a los secretos bancario y fiduciario. La reforma a los artículos 117 y 118 de la ley mencionada fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005. Sobre el particular, y sobre las medidas que en la materia ha venido adoptando la propia autoridad electoral y el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, *cfr.* Córdova, L., C. Murayama, *Elecciones, Dinero y Corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006. Cabe señalar que en las conclusiones de ese trabajo también se plantea la idea de crear una autoridad fiscalizadora independiente del Instituto Federal Electoral.

mandato constitucional, debería quedar precisado que contaría con el apoyo de todas las autoridades del Estado mexicano y, sobre todo, con la obligación de establecer mecanismos de coordinación para intercambiar información relativa al origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos con las autoridades correspondientes de las entidades federativas. De lo contrario resultaría imposible concentrar y ejercer las funciones fiscalizadoras suficientes para tener un conocimiento pleno y cierto del origen y destino de la totalidad de los recursos de los partidos políticos (tanto de aquellos que provengan del financiamiento público como de los que se alleguen mediante financiamiento privado). Lo cual, no sobra advertirlo, se justifica por la delicada naturaleza de la actividad que tendría a su cargo.

De esta manera se contraría con una autoridad, diferente del Instituto Federal Electoral, encargada de revisar los Informes Anuales, de Precampaña y de Campaña de los partidos, así como los demás informes que de acuerdo con la ley los partidos políticos estuvieran obligados a entregarle. Además conocería de las quejas que en materia de financiamiento de los partidos políticos le sean presentadas y podría requerir a los partidos políticos los informes especiales que considerara necesarios, así como iniciar los procedimientos pertinentes para conocer con precisión y certeza el origen y destino de la totalidad de recursos de que dispongan los partidos políticos. Por lo que hace al régimen de sanciones, sería conveniente establecer que fuera la propia “comisión” la autoridad responsable de imponer las sanciones que considere oportunas, tomando en cuenta las circunstancias del caso, la gravedad de la falta, así como la reincidencia. Y, por supuesto, todas las resoluciones de dicha autoridad fiscalizadora podrían ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

##### *5. Justicia electoral y procedimientos administrativos sancionatorios*

Este último conjunto temático incorpora dos puntos: *a)* el de integrar los criterios y la jurisprudencia del Tribunal Electoral en el texto de la ley, y *b)* el de regular exhaustivamente los procedimientos administrativos a cargo del Instituto Federal Electoral.

Actualmente las lagunas existentes en la legislación han sido cubiertas a raíz de la labor jurisdiccional del TEPJF, por lo que la *incorporación en la legislación de los criterios y de las tesis del Tribunal Electoral* sería una decisión prudente e inteligente que evitaría que las normas que rigen

la actividad electoral sigan dispersas en las resoluciones, sentencias y criterios que emite la autoridad jurisdiccional. En efecto, los criterios o las tesis jurisprudenciales que se derivan de sus resoluciones han conformado un verdadero sistema de precedentes que ha servido como marco de referencia para la actuación de los partidos políticos, del IFE y del propio Tribunal Electoral. Es hora de que el legislador transforme ese conjunto de disposiciones que en los hechos rigen la actuación de la autoridad electoral y de los partidos políticos en verdaderas y propias normas positivizadas. Ello, sin duda, contribuiría a generar aún mayor certeza.

La necesidad de *regular* legalmente de manera más detallada *los procedimientos administrativos encomendados al IFE*, sobre todo, después de la experiencia de la elección del 2006, es una tarea urgente para reforzar la certeza jurídica de los contendientes pero también para definir los alcances de las facultades de la autoridad. Actualmente el sistema disciplinario en materia electoral se encuentra totalmente carente de normas claras y precisas. De hecho esa ausencia ha sido suplida con base en reglamentos y otras normas emitidas por el propio Instituto, o bien por los criterios que, de vez en vez, emite el Tribunal Electoral como los que tuvo que expedir durante la elección del 2006 para dar celeridad a las resoluciones de la autoridad administrativa ante la escalada de descalificaciones e insultos que caracterizaron a las campañas electorales. En esta perspectiva, sería sumamente sano que el legislador abundara en la materia y no se limitara, como hasta ahora, a establecer la existencia de dichos procedimientos administrativos y de las sanciones a las que, eventualmente, se harían acreedores los partidos en caso de acreditarse la comisión de ilícitos. De hecho, como ya hemos señalado, también el tema de las sanciones exige mayor precisión, sobre todo cuando se trata de eventuales intervenciones por parte de terceros en la contienda política.

### III. CONCLUSIONES

Hemos dejado para este apartado final uno de los temas más delicados que deberá enfrentar el estado mexicano en los próximos años y que, en estricto sentido, rebasa las fronteras del expediente electoral. Se trata de la relación entre las diferentes instituciones públicas mexicanas y los cada vez más poderosos medios de comunicación masiva. El tema no es del todo nuevo para las democracias pero les impone uno de los retos más difíciles de sortear en el futuro inmediato. Después de todo se trata de definir cuáles serán las coordenadas y los (des)equilibrios entre el “poder

político” y un “poder económico” que, en el mundo contemporáneo, se ha apoderado también del mayor instrumento de “poder ideológico” hasta ahora conocido. En este espacio nos limitamos únicamente a dar cuenta de la dimensión electoral del desafío.

El tema del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos debe observarse a partir del reconocimiento de una realidad concreta: desde 1997 los partidos comenzaron a dedicar más del 50% de sus gastos de campaña a la compra de publicidad en radio y televisión. Y ese porcentaje, que representa sumas millonarias de recursos, no ha hecho más que crecer. Podemos afirmar que, en una triste paradoja, lo que se convirtió en una puerta para abrir la competencia partidista terminó por convertirse en un trampa que tiene atrapada la dinámica de las campañas, que ha enriquecido (aún más) a los concesionarios con dinero público y que ha provocado una espiral simplificaciones y mercadotecnia barata que, cada año electoral, sólo genera hartazgo e irritación entre los ciudadanos por no hablar de la calidad de la contienda democrática que tiende, al asumir las dinámicas propias del mercado mediático, a simplificarse y, con ello, a desnaturalizarse. Pero, también en este caso, el problema que debe enfocarse desde la perspectiva de dos principios que, si bien son compatibles, tienden a divergir e, incluso, a contraponerse: *a)* por un lado, el principio de *equidad* en la contienda política, que se expresa en la existencia de condiciones de competencia equilibrada y justa; esta perspectiva, busca garantizar que factores externos no graviten o, en todo caso no impacten, negativamente en la competencia (por ejemplo, apoyos económicos privados o intereses particulares de los propios medios de comunicación que, a partir de sus preferencias, pueden llegar a distorsionar las mismas condiciones de la competencia); *b)* por otra parte, los principios de *libertad de expresión* (derecho de los individuos de manifestar libremente sus preferencias políticas), así como de *libre mercado* (según el cual los partidos, más allá de ser considerados como actores políticos son vistos como otros agentes económicos más).

Desde la primera perspectiva, una vez que la equidad en las contiendas se ha alcanzado en términos razonables, parece justificado regular, para restringir, el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y también por parte de terceros interesados en incidir en las campañas. Sobre todo cuando los recursos públicos que reciben los partidos terminan destinándose en su mayoría a los medios masivos de comunicación y, con ello, beneficiando a unos cuantos concesionarios y cuando la calidad del debate político se ha visto devaluada (aún más) por la propia dinámica que impone la mercadotecnia mediática. Pero, desde el segundo

mirador, el apoyo económico o el privilegio en el trato a un partido político determinado, en su caso, deben ser vistos como el ejercicio de un derecho fundamental con base en el cual se manifiestan las preferencias por una opción política o por otra. Y, por lo mismo, en todo caso, las restricciones deberían operar por el lado del financiamiento que reciben los partidos políticos y no mediante normas que limiten la libre expresión de ideas y preferencias a través de los instrumentos modernos más importantes para ello.

Las medidas que pueden implementarse para enfrentar este tema y que provienen de la experiencia de otros países pueden resumirse en las siguientes alternativas:

- a) *Acceso a medios controlados por el Estado.* Esta alternativa consiste llanamente en impedir que los partidos y, sobre todo, los particulares adquieran tiempo en los medios para hacer campaña a favor o en contra de los partidos y sus candidatos. De esta manera sólo la autoridad electoral estaría facultada para, como intermediario, contratar los tiempos que la legislación autorice. La ventaja principal de esta modalidad es que se genera una mayor equidad y se sientan las condiciones para que exista una verificación absoluta por parte de las autoridades electorales. En contraparte, como ya advertimos, podría interpretarse como una medida que restringe la libertad de expresión individual.
- b) *Acceso exclusivamente privado.* En este caso se trata de liberalizar al extremo el acceso a los medios de comunicación. Se trata, con toda evidencia, de la propuesta alternativa y opuesta a la anterior que, si bien protege la libertad de expresión, amenaza gravemente la equidad en la competencia, pues el acceso dependería exclusivamente de la capacidad económica de los contendientes o de sus simpatizantes. Además de que abre las puertas para lo que se conoce como “campañas negras” que tanto daño hacen a la democracia.
- c) *Sistema mixto.* Esta es la solución actualmente vigente que ha demostrado sus frutos, pero también ha mostrado que es necesaria una fiscalización por parte de la autoridad electoral mucho más amplia y con muchas más atribuciones que las actualmente existentes. Además, sobre todo después del 2006, esta modalidad de regulación mostró sus limitaciones porque, por una parte, no dotó a las autoridades de los instrumentos necesarios para frenar oportunamente las “campañas negras” que, de un lado y del otro, ca-

racterizaron a la contienda y, por la otra, permitió la intervención de terceros en la campaña política que, aunque violaron la ley, no fueron debidamente sancionados.

- d) La cuarta alternativa, vigente en diversos países europeos, es la prohibición *absoluta* de acceder a los medios electrónicos de comunicación para hacer publicidad política. Esta medida, aunque en principio parece suponer una fuerte restricción a la libertad de expresión, si es acompañada de foros y espacios de debate entre los partidos y sus candidatos en los propios medios electrónicos de comunicación, puede ser no sólo deseable sino además prometedora.

Independientemente de la alternativa por la que opten los partidos, lo cierto es que el tema de los medios y su relación con la política es uno de los aspectos cruciales para el futuro de la democracia mexicana. La regulación en la materia, además de exigir inteligencia y conocimiento técnico, deberá dar muestra de que el Estado sigue siendo un ente regulador que no se dobla ante los poderes privados. O, en otras palabras, que en nuestro país seguimos apostando por el “gobierno de las leyes” y no hemos sucumbido ante el “gobierno de los hombres”.