

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”¹) 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).

¹ 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 1977.² 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.³ 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

² 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.

³ 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.⁴ 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-

⁴ 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.⁵ 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-

⁵ 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