

Regulación de las campañas electorales: más allá del facultamiento y las capacidades de la autoridad electoral

Miguel González Madrid*

En la segunda mitad de 2007 seguramente crecerá la insistencia en regular las campañas electorales de acuerdo con un modelo de austeridad, de reducción del financiamiento público a los partidos, de reducción de los tiempos y gastos de campaña, de endurecimiento de las sanciones administrativas, de difusión de las campañas sólo a través de medios oficiales y del acorazamiento de los actos propios de una campaña para evitar su manoseo por los gobernantes en turno. Si bien después del “niño ahogado” se quiere “tapar el pozo”, no es tarde para impulsar esas buenas intenciones ni mucho menos para rediseñar las instituciones electorales

Casi veinte años después de que se promoviera en el país un cambio político sustancial en términos de liberalización de la competencia político-electoral, las reformas a la legislación federal electoral que se efectuaron en 1996 permitieron dar un pequeño salto cualitativo en cuatro aspectos básicos: a) la formalización de la ciudadanía del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) con la exclusión de toda participación y representación del poder ejecutivo en dicho órgano; b) la flexibilización de las condiciones de regis-

tro de los partidos políticos y de aquellas para favorecer su participación en la integración de la representación política nacional; c) un mayor facultamiento del IFE para fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos y establecer topes máximos de campaña; d) la consolidación de un sistema de justicia electoral que incluye (d.1.) el reconocimiento constitucional de un órgano jurisdiccional especializado y autónomo en la materia, (d.2.) la instauración de un sistema de medios de impugnación para dar certeza a los procedimientos aplicables y (d.3.) el derecho de los partidos a ejercitar la acción de inconstitucionalidad con respecto a leyes electorales federales y locales.

El contexto y la proyección de intereses políticos cambiaron diez años después. En 2006, el gran edificio normativo fue puesto en tela de juicio y las autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional) enfrentaron serios dilemas. Cuando en el proceso electoral de 1999-2000 los dineros—de oscuro origen—de los “amigos de Fox” y del gremio petrolero comenzaron a rebasar con mucho lo establecido en la ley para sufragar los gastos de campaña de sus candidatos a la presidencia de la República, además de que la campaña foxista había comenzado con mucha anticipación, fue evidente que el edificio normativo había comenzado a erosionarse, pues las faltas de esa naturaleza sólo pudieron ser sancio-

* Profesor-Investigador, UAM-Iztapalapa; Miembro del Cuerpo Académico Procesos Políticos y Electorales.

nadas económicamente. Pero en 2006, con exceso de gastos de campaña, desafiantes intervenciones públicas del presidente de la República para favorecer al candidato del Partido Acción Nacional, la emisión de propaganda negativa y la indulgencia del Consejo General ante las continuas faltas administrativas, no sólo se hizo obvia la necesidad de reemplazar el marco jurídico electoral, sino también la de revisar el facultamiento de los órganos electorales y la de establecer las causales de nulidad de una elección y la facultad para declarar lo correspondiente.

Ante el hecho de una pequeña diferencia de votos obtenidos por Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador y en la hipótesis de que diversos principios constitucionales habrían sido contravenidos principalmente por el Presidente de la República en turno, durante los dos meses siguientes a la elección del 2 de julio se discutió ampliamente en los medios de comunicación masiva, en círculos políticos y en foros académicos la posibilidad o, al contrario, la imposibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pudiera declarar la nulidad de la elección, no obstante que la cláusula general no estaba establecida en la Constitución Política federal ni en alguna regla o procedimiento de la ley de la materia.

A casi un año de esa elección, el cinismo de Vicente Fox dejó en claro públicamente que la hipótesis no estaba mal construida. Recuerdo muy bien, por ejemplo, los argumentos que Lorenzo Córdova Vianello fue hilando en diversos medios para sustentar la hipótesis, tal vez los más coherentes y atrevidos, porque señalaba justamente una interpretación principalista de la Constitución Política tan necesaria para situaciones paradójicas como la de 2006. La constatación de que la hipótesis estaba bien construida fue precisamente la extraña valoración judicial de las opiniones y acciones de Vicente Fox durante el proceso electoral, así como la cínica confesión *ex post* del Consejero Presidente del IFE —a menos de un año de esa elección— acerca de las reiteradas intervenciones de Fox en el proceso electoral, que éste mismo habría de reconocer torpemente en 2007. Textualmente, el “Dictamen relativo al cómputo final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo”, emitido el cinco de septiembre de dos mil seis, dice lo siguiente:

Sin embargo, esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influen-

cia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedarán acreditadas.

La guerra dentro (y desde antes) de las campañas

La guerra político-electoral para derribar la anquilosada estructura gubernamental priísta habría comenzado tan pronto como en 1997 el PRI perdió la mayoría parlamentaria y su último jefe político nacional se convenció de la imposibilidad de llevar de la mano a su partido a un siguiente periodo de gobierno. Así que a los “amigos de Fox” se les ocurrió la genial idea de comenzar anticipadamente la campaña electoral para *aventajar* a los demás competidores. Lino Korrodi y compañía no se esforzaron mucho para convencer a los dirigentes panistas de que Vicente Fox era el mejor candidato, aunque tampoco pudieron prevenir el vertiginoso apoderamiento de las estructuras panistas por el futuro presidente de la República. Los poderosos intereses de grupos empresariales, de organizaciones clericales y de organizaciones sindicales entraron en escena y apostaron no sólo por los proyectos en ciernes, sino en la expectativa de gerenciarlos una vez ganadas las elecciones.

El recato fue cosa del pasado y, a través de cuentas concentradoras disfrazadas para apoyar una de las más largas campañas electorales de facto que se recuerde, comenzaron a inyectar grandes sumas de dinero —además de las aportaciones individuales previstas por la ley— que pronto fueron a dar a las arcas de las radiodifusoras, medios de comunicación impresos y, principalmente, a las televisoras. Los estudiosos del tema del *marketing* y de los medios de comunicación masiva calculan que en los últimos procesos electorales federales el gasto de campañas y precampañas electorales ha tendido a concentrarse en pagos a dichos medios. El costo de la democracia electoral es, sin duda, un gran negocio de las televisoras y de los equipos de *marketing*.

Puesto que la figura de precampañas no existe en la legislación electoral federal y en la consideración de que prácticamente se llevaron a cabo actos anticipados de campaña desde 1998, es sostenible la hipótesis de que los aspirantes a candidatos a Presidente, del PAN y el PRI, acumularon gastos que habrían rebasado fácilmente los topes máximos de campaña del proceso electoral federal de 2000. Así, tanto el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público con respecto al financiamiento privado (art.

41 fracción II párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) como la prohibición de efectuar con anticipación actos de campaña habrían de ser reiteradamente desatendidos.

Con ingredientes nuevos, esa historia parece haberse repetido seis años después, en el proceso de 2005-2006. Y, otra vez, es altamente probable que la fiscalización de todos los gastos y actos que seguramente impactaron en la elección vuelva a ser una tarea no cumplida, pues no basta una fiscalización (contable y fiscal) de los informes de gastos de campaña. Por lo demás, con la legislación actual, si los partidos políticos se encuentran en la hipótesis de exceso de gastos de campaña y de difusión de *spots* por encima del tope autorizado, sólo pueden ser sancionados económicamente, pero la calificación y la validez de la elección quedan intocadas, incólumes. Entonces, paradójicamente, como si se tratara de una física electoral cuántica, la fiscalización es y no es, porque las faltas administrativas existen y no existen, según se les observe o no. Todo depende de si es posible mirarlas por medio de algún instrumento o alguna técnica o sólo se suponga su tipología y estructura.

A estas alturas, las dudas sobre la eficacia de la ley y la capacidad de la autoridad saltan por doquier. ¿Es insuficiente el facultamiento del órgano administrativo para vigilar que los partidos y sus candidatos se conduzcan conforme a la ley? ¿es intencional la indulgencia de la autoridad ante las recurrentes faltas de los actores políticos antes y durante las campañas electorales? ¿el legislador federal tendrá la disposición de atender la necesidad histórica de un nuevo cambio sustancial del marco jurídico aun en contra del interés de los partidos de mantener sus actuales prerrogativas? ¿seguirán los partidos en el umbral del autoengaño electoral?

Con fuerzas políticas con similar nivel de competitividad, desde 2000, en nuestro país las campañas electorales literalmente se han convertido en arenas para disputar el control del país; los partidos y sus candidatos han aprovechado los instrumentos de promoción electoral que les permite la ley y aun otros que subrepticamente son posibles al amparo de la imperfección de la ley. Sin embargo, en última instancia están los principios constitucionales que rigen la materia electoral a fin de que la autoridad pueda dar un significado de mayor alcance a su facultad de vigilancia de los actores. Debido a dicha imperfección y a la propensión de los partidos a eludir las reglas cuando así lo creen conveniente, se considera necesaria una reforma de fondo de la ley electoral, incluso una ampliación de principios y cláusulas constitucionales en materia electoral que den certeza a los actos de autoridad en la vigilancia de los actores, la prevención de

faltas administrativas y la aplicación de sanciones radicales, incluyendo la nulidad de una elección. La máxima *dura lex est* no debería significar —por cierto— una aplicación técnicamente rígida de la ley independientemente del contexto y de los entramados institucionales, sino su *aplicación jurídica y políticamente oportuna* conforme a una articulación gramatical, sistemática y funcional de sus disposiciones.

Si bien las campañas electorales han derivado en escenarios de guerra de todos contra todos, más allá de la confrontación ideológica y de la proyección reiterativa de imágenes de los candidatos, no deberían suponer un uso indiscriminado de recursos, tiempos y espacios. Su acotamiento debe progresar y su desarrollo debe apegarse ante todo al principio de *igualdad de condiciones para los competidores*. La reducción radical del periodo y de los costos de campañas es clave para definir ese acotamiento, pero también lo es la transformación del modelo de financiamiento ordinario y extraordinario de los partidos.

El significado jurídico de las campañas electorales

Las campañas electorales están constituidas de actos concatenados y secuenciales de promoción de plataformas ideológicas y de intenciones de los partidos y sus candidatos, así como de la imagen pública de quien es postulado a un cargo de elección popular, que tienen por finalidad influir en las preferencias de los ciudadanos. Una definición similar es la que se proporciona en el *Diccionario Electoral* publicado en 2006 por el INEP: “Una campaña electoral es un conjunto de acciones lícitas, coordinadas y escalonadas, que tienen el propósito de persuadir a los electores para que emitan su voto a favor de un candidato. La campaña constituye una fase del proceso electoral y se realiza en el periodo previo a la elección, durante el cual candidatos rivales compiten por el apoyo popular”. Del mismo modo, según el *Diccionario Electoral* de IIDH-CAPEL, una campaña electoral es el “conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente por fondos públicos”.

Para el caso mexicano, el artículo 182 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) define de la manera siguiente a la campaña electoral:

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
3. Se entienden por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado”.

En efecto, una campaña electoral es parte de la etapa de preparación de un proceso electoral y antecede *casi* inmediatamente a la jornada electoral, la cual es propiamente la segunda etapa de dicho proceso. El “casi” significa que entre la finalización de una campaña y el día de la jornada electoral media un lapso de reflexión ciudadana sobre las opciones publicitadas y, por tanto, sobre la conveniencia de votar por uno u otro partido o candidato, incluso de no hacerlo en ese sentido. Consecuentemente, se trata de un lapso en el que dicha reflexión no debe ser interferida por propaganda electoral alguna, ni llamado público alguno a ejercer derechos político-electorales, precisamente para garantizar tanto la igualdad de condiciones del libre ejercicio de esos derechos por los ciudadanos como la igualdad de condiciones de los competidores.

El principio de igualdad de condiciones de la competencia electoral (significado ético de las campañas)

Este principio determina que cualquier propaganda a favor de un partido, coalición o candidato, así como cualquier estudio (léase encuestas), debate o informe sobre las campañas y el posicionamiento que presuntamente cada cual ha logrado, tienen un tiempo y una oportunidad establecidos en la ley. El lapso que sigue a las campañas y hasta el

momento en que se cierra la votación en las casillas es estrictamente un *espacio propio de los ciudadanos para pensar y manifestar su voluntad*. Así, la autoridad que prepara y organiza la elección debe limitarse en ese lapso fundamentalmente a proveer a los ciudadanos de las condiciones técnicas, materiales y jurídicas que establece la ley para concretar esa voluntad.

El libre ejercicio de los derechos ciudadanos y la seguridad jurídica que debe proveer la autoridad competente son indispensables para dar certeza a los actos que se desarrollan entre el término de las campañas y el inicio del escrutinio y cómputo de los resultados de la votación. Así, la calificación de esos resultados y la emisión de la declaratoria de validez de la elección no sólo deberían estar legitimadas conforme a un procedimiento legal-constitucional, sino además por la forma de realización de derechos político-electorales.

Para el caso de la calificación y la validación de la elección de Presidente de Estados Unidos Mexicanos, la facultad recae en la Sala Superior del TEPJF, responsable de dar cumplimiento a los plazos procesales para garantizar la reparación material y jurídica de las violaciones administrativas cometidas al resolver los medios de impugnación interpuestos. El problema no es que esta autoridad ejerza su facultad conforme a un procedimiento jurídico, que incorpora los medios de impugnación promovidos, sino que su umbral de decisión se cierra para este caso precisamente en la consideración de los datos del cómputo final de la votación que le aporta la autoridad administrativa, y aun en los que ella pueda confirmar por propia indagación.

Por otra parte, el *principio de igualdad que debe regir toda contienda electoral* en México tiene como finalidad al menos tres cosas:

a) Evitar “que determinadas personas hagan uso de su posición para alcanzar mayor número de votos, lo que obviamente afectaría el resultado de la elección” (Sala Superior: S3EL 068/98. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-128/98. Partido del Trabajo. 4 de noviembre de 1998. Unanimidad de 5 votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Rubén E. Becerra Rojasvértiz. En Tesis Relevantes y de Jurisprudencia. Tercera Época, 2005).

b) En el caso de la asignación a los partidos de tiempos y espacios en medios de comunicación, gubernamentales o estatales, *el principio de igualdad debe ser coherente con el de neutralidad del gobierno y con el de distribución igual de oportunidades* a entidades que se encuentran en la misma situación para alcanzar la misma meta. Así se deriva de lo dispuesto por los artículos 44 y 45 del COFIPE, y lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación para un

caso local en sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 2004, con relación a la acción de inconstitucionalidad 2/2004 y su acumulada 3/2004.

c) Permitir que los ciudadanos puedan efectivamente evaluar las opciones de voto en el marco de *iguales libertades*, de modo que los partidos y sus candidatos están obligados a respetar los espacios de aquellos que garantizan las leyes, lo cual incluye (c.1.) la ausencia de coerción en la propaganda electoral y demás actos de campaña, (c.2.) el lapso de reflexión previo a la jornada y durante ésta y (c.3.) la libertad de elección. Es obvio que esto significa que los partidos y sus candidatos deberán dar igual trato a los ciudadanos conforme al régimen de libertades e igualdad de oportunidades. La prohibición a los partidos y los candidatos a realizar actos negativos encuadra perfectamente con la finalidad de dar prioridad a una competencia en condiciones de igualdad que, a su vez, incluye el respeto recíproco. En consonancia con esto, el artículo 186 párrafo 2 del COFIPE establece: “2. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros”. En suma, los ciudadanos pueden ejercitar sus libertades con los elementos de convicción a su alcance, siempre que no sean contrarios a derecho ni denegados por la ley.

Regulación principialista como filosofía

Hay la falsa discusión entre quienes apoyan reformas a la ley porque no está a la altura de las circunstancias (el argumento es que hay nuevas realidades que requieren ser encauzadas jurídicamente) y quienes simplemente están convencidos de que la ley es bastante para ser cumplida. Las dos posiciones son correctas relativamente: hay nuevas realidades que deben ser reguladas, pero debe preferirse un tipo de leyes basadas en principios; al mismo tiempo, el ejercicio de derechos que parecen estar reconocidos exhaustivamente en las leyes se actualiza conforme a un tipo de correlación entre principios y derechos establecidos. Esta hipótesis puede ser robustecida mediante el argumento siguiente que plantea Juan José Solozábal.

... el carácter principial de muchas de las cláusulas constitucionales lo que denota es que el constituyente no se limita a establecer una estructura política determinando sus elementos y garantizando la actuación funcional de los mismos: no se trata, diría yo, de establecer *un mero Estado de derecho*, un aparato de poder en el que impere

la ley, aplicada por tribunales independientes y cuya formación ha sido el resultado de un limpio proceso democrático, sino de instituir un *Estado material de derecho*, que supera una concepción meramente procesal del orden constitucional, de modo que se justifique la actuación del Estado no sólo por su corrección, sino por su orientación al servicio de determinados fines establecidos en última instancia desde la ética, aunque no operen directamente desde este plano, sino como referencias mediadas por el derecho que efectivamente integran y desde el que constitucionalmente han de entenderse¹.

Sin duda, el problema de la falta de reglas puede ser compensada o a veces suplida por principios que conforman el espíritu constitucional y el fundamento último del orden constitucional, aunque el legislador debe reconocer esas nuevas realidades conforme a dos lentes: los principios (de contenido ético-político) y las cláusulas ligadas a derechos y obligaciones generales (que conllevan a una comprensión generalmente gramatical de la norma). Es cierto que, como dice Juan José Solozábal, “lo que diferencia a los principios de otras normas incompletas es su capacidad moduladora y generativa, eventualmente también su condición de normas supletorias”.

De lo anterior se desprende la idea de que, ante el doble hecho de una incapacidad de la autoridad para hacer valer las reglas y de una astucia sorprendente de los actores políticos para eludirlas, la regulación de las campañas electorales debe pasar por dos grandes filtros: a) el de una reevaluación de la legislación vigente conforme a principios constitucionales que rigen la materia, a fin de evitar un ambiente de descalificación generalizada de la norma, concretamente de su pertinencia y su eficacia inherente; y b) el de una redefinición de derechos y obligaciones de los partidos y los ciudadanos en materia político-electoral que permita reducir el umbral de necesidades materiales del proceso electoral en su conjunto y, por tanto, facilite el rediseño de las facultades de la autoridad electoral administrativa.

Rediseño de la regulación de las campañas electorales

Si el principio de igualdad de la contienda electoral debe guiar predominantemente toda la regulación electoral, puesto que culturalmente hemos preferido una tradición latina

¹ Juan José Solozábal, “Principialismo y orden constitucional” en *working papers* núm. 55, Barcelona, 1988, <www.deba.es>.

a una tradición anglosajona basada más en el principio de libertad de expresión ilimitada, entonces tiene sentido una lógica de *proceso electoral intenso de ciclo corto*, al contrario de una lógica de *proceso electoral extenso de ciclo largo*. Esto tiene dos pretensiones: a) contener la propensión de los competidores a aprovechar los tiempos marginales que derivan de un tipo de reglas laxas, sintomáticamente enunciativas y cuyo alcance está limitado por una breve escala de castigos; y b) reducir sensiblemente los tiempos del proceso electoral, especialmente en lo que conciernen a los procesos internos de los partidos, la integración de los consejos distritales y de las mesas directivas de casillas, el registro de candidatos y las campañas electorales.

Es impensable el rediseño de la regulación de las campañas electorales al margen de otros actos del proceso electoral. La preferencia por el principio de igualdad de la contienda electoral, que debería conducir a su vez a una preferencia por el ciclo corto e intensivo, es coherente con el objetivo de *reducción del costo de la democracia electoral*, y esto implica tanto el costo del régimen de partidos como el del entramado administrativo y, tal vez, jurisdiccional. Si bien a una sociedad como la nuestra, que aspira a regirse por métodos democráticos, le es propio un proyecto de promoción de la participación permanente de los ciudadanos, en realidad la democracia electoral no cubre las expectativas de una democracia participativa y, por ello, no tiene razón de ser el mantenimiento de periodos largos para su aplicación en la renovación de gobernantes.

En el mapa de propuestas para un rediseño de las instituciones electorales, que incluye las reglas aplicables, el tema de una nueva regulación de las campañas y precampañas ocupa un lugar central, pero a mediados de 2007 se agregaron dos temas relevantes: el de la reducción del financiamiento a los partidos políticos (incluso basada en una dependencia exclusiva de fondos públicos) y el de la sustitución del formato IFE por un formato de competencias nacionales del órgano electoral administrativo que, además, sería la base para una nueva etapa de reestructuración de las competencias de los órganos electorales locales.

Una veta de ese tema fue evidenciada provocativamente por Mauricio Merino Huerta, en sus años de consejero electoral del Consejo General del IFE, en distintos foros de discusión electoral. Aunque la proposición era —y sigue siendo— coherente con una lógica de *racionalización del gasto electoral federal y local*, adolecía de una comprensión plausible de las razones históricas del federalismo y de la descentralización impulsada desde los años de 1980. La mina

ha sido apuntalada recientemente por el PRD y el PRI con la genial idea de un Instituto Nacional Electoral; probablemente con un desenlace en esa dirección de la reforma electoral por venir —y con una técnica que envidiaría el mejor cirujano plástico— dichos partidos puedan finiquitar además el asunto de los consejeros incómodos del 2006.

Propuestas relevantes

Con los acontecimientos político-electorales de 2006, las propuestas de reforma electoral se han centrado en temas relevantes que tienen que ver con las campañas, los medios, el financiamiento de los partidos y las intervenciones gubernamentales.

En ese tenor, tres de las propuestas actualizadas más relevantes de reforma en materia electoral corresponden: a) al Frente Amplio Progresista (FAP), conformado por el PRD, el PT y Convergencia; b) al PRI; y c) al Comité Ciudadano para la Reforma Electoral, integrado por agrupaciones sociales, académicos, especialistas y consejeros locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

Básicamente, en su propuesta dada a conocer el 23 de mayo de 2007 mediante desplegado difundido en medios impresos, para el FAP es importante que la reforma electoral se concentre en aspectos relacionados con la incorporación de reglas de austeridad, la eficacia de los órganos electorales, la neutralidad gubernamental, la transformación del sistema de justicia electoral y la incorporación de tecnologías, a saber:

- a) La prohibición absoluta del uso comercial de la radio y la televisión para fines políticos y electorales;
- b) La distribución equitativa de los tiempos oficiales de los partidos y candidatos;
- c) La reducción del monto de las prerrogativas de los partidos;
- d) La reducción de los tiempos y gastos de campaña;
- e) La proscripción del financiamiento privado para los partidos políticos y los candidatos;
- f) La regulación de las precampañas, así como de los programas sociales y la propaganda gubernamental en periodos electorales;
- g) La implantación del voto universal y directo de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y su representación en el Congreso;
- h) La creación del Instituto Nacional de Elecciones y de Participación Ciudadana, investido de autoridad, imparcialidad y vocación federativa; y
- i) La implementación de urnas electrónicas.

Además de la creación de un Instituto Nacional de Elecciones y de Participación Ciudadana, se observan como temas prioritarios los siguientes: i) la cancelación del uso de medios como la televisión y la radio para actos de propaganda electoral, ii) la reducción de los topes y gastos de campaña y iii) la reducción de prerrogativas a los partidos.

El PRI coincidió por esa fecha con los temas prioritarios planteados en el desplegado del FQAP, y se habló incluso de una posible alianza con el PRD para impulsar la reforma electoral en esa dirección. Es posible que el PRI revele su verdadero proyecto de reformas más bien al vencimiento del plazo que se otorgaron los legisladores federales para tal efecto, con la pretensión de avanzar en negociaciones con el PRD o, en su caso, con el PAN, en una actitud mediadora que, por tanto, le permita distanciarse de un posible fracaso legislativo.

Simultáneamente al FAP, el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral planteó la necesidad de dar paso a un Instituto Electoral Nacional (INE), entre cuyas funciones estaría la de “sancionar a partidos, candidatos, gobernantes, asociaciones de toda índole (incluso religiosas), empresas privadas (entre ellas de medios de comunicación) y particulares, en caso de que se determine que hubo participación ilegal en el proceso electoral o que se ponga en riesgo la democracia y la equidad en la contienda”. Del mismo modo, propuso, entre otros temas².

a) Reducir en más de cincuenta por ciento el financiamiento público de los partidos;

b) La administración y regulación de toda propaganda o publicidad electoral por el nuevo INE;

c) Realizar las campañas políticas en medios electrónicos únicamente en tiempos oficiales y distribuidos de manera equitativa o, excepcionalmente, sólo si fuera necesario, en medios de comunicación privados en tiempos y espacios contratados directamente por el INE.

d) Permitir a los partidos el financiamiento privado cuando sea regulado con base en procesos distintos de fiscalización y se prevean sanciones a institutos políticos, candidatos y personas físicas o morales que ilegalmente hayan contribuido al soporte económico de las campañas;

e) Endurecer las multas administrativas, ampliar las facultades de la autoridad electoral en la imposición de aquéllas, aumentar el catálogo de infracciones administrativas de servidores públicos y dar atribuciones al INE para solicitar a la Secretaría de Hacienda auditorías a personas físicas o morales;

f) Introducir la figura de candidaturas independientes (como ha sido el caso de Yucatán).

En el conjunto de esas propuestas hay la convicción de combatir la ineficacia normativa y la incapacidad de la autoridad electoral para sancionar y, en su caso, invalidar actos afectados de origen. Sin embargo, lo más importante es ir más allá del facultamiento y las capacidades de la autoridad electoral, que, entonces, permita construir nuevas bases para la democracia en este país. Así, es recomendable evitar que el debate sobre la reforma electoral sea abandonado a la cuestión de la transición de un formato federal-descentralizado de órganos electorales a otro de carácter nacional-centralizado, sobre todo por los vínculos que el tema tiene con la actual integración del Consejo General.

Tan lejos como se pueda (conclusión)

En la segunda mitad de 2007 seguramente crecerá la insistencia en regular las campañas electorales de acuerdo con un modelo de austeridad, de reducción del financiamiento público a los partidos, de reducción de los tiempos y gastos de campaña, de endurecimiento de las sanciones administrativas, de difusión de las campañas sólo a través de medios oficiales y del acorazamiento de los actos propios de una campaña para evitar su manoseo por los gobernantes en turno. Si bien después del “niño ahogado” se quiere “tapar el pozo”, no es tarde para impulsar esas buenas intenciones ni mucho menos para rediseñar las instituciones electorales, salvo que los partidos políticos representados en las cámaras del Congreso General quieran seguir repitiendo las historias truculentas electorales que prácticamente todo mundo conoce.

El modelo es pertinente luego de las experiencias de 2000 y 2006; presupone principios que están orientados a garantizar la igualdad de las condiciones de la contienda electoral (sin demeritar libertades ciudadanas), a recuperar la confianza en la autoridad electoral, a conducirse lejos del financiamiento privado furtivo y a revalorar los derechos de los ciudadanos por sobre los intereses de las oligarquías de los partidos.

Con la reforma electoral por venir hay que ir tan lejos como se pueda: tan lejos como las campañas electorales dejen de ser un negocio redondo para las televisoras, tan lejos de la falta de certeza en el cómputo de la votación y tan lejos como pueda ser posible el fin de la partidocracia... Paradójicamente, los partidos mismos tendrán que signar su futuro en esos términos o quedar condenados a seguir navegando en aguas turbias y turbulentas.

²Véase *La Jornada* del 23 de mayo de 2007.