

¿Cuál debe ser el costo de nuestra democracia?

JUAN CARLOS GÓMEZ MARTÍNEZ

Vocal de la Junta Menor del Colegio de Abogados de México.
Académico supernumerario de la Academia Mexicana
de Legislación y Jurisprudencia.

De la muy complicada agenda legislativa que, se supone, debería discutirse, desahogarse y aprobarse en estos difíciles y a veces hasta incomprensibles tiempos que corren, uno de los aspectos que requieren de mayor celeridad a la vez que de paciente reflexión, desapasionada (más nunca despartidizada) discusión y ulterior reforma, es el relacionado con la iniciativa en materia electoral que el Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Diputados el pasado 22 de marzo, iniciativa que en realidad consta de un proyecto de decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución (aspecto sobre el que se centrará el presente artículo) y uno adicional que recaería en la normatividad secundaria, contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De los tres objetivos que la iniciativa constitucional persigue (el de mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas; reducir el costo de la democracia; y generar condiciones que incentiven los diálogos y acuerdos), el que puede ser considerado como el corazón de la misma es el relacionado con la disminución de los cada vez más crecientes costos de nuestros procesos electorales, situación que no es más que el inevitable resultado que se hizo en el pasado de aspirar a tener elecciones competitivas, equitativas y libres de sospecha, pero a costa de la mala apuesta de privilegiar el factor económico; lo que en el proceso operativo de cada elección federal desde 1991 se fue traduciendo en un aumento desmesurado y continuo en el costo de los organismos y procesos electorales, así como en el financiamiento a los partidos políticos, problemática que alguna vez se resumiera en el principio de que *la democracia cuesta, y cuesta mucho,*

el que con el paso de los años se comprobó que nunca fue cierto, y que por el contrario ha generado problemas de muy difícil solución en el mediano y largo plazos.

Con respecto a los planteamientos generales contenidos en la iniciativa del Ejecutivo, que si bien son válidos y hasta bienvenidos en lo general, en conjunto alcanzan sólo una parte de este creciente problema, ya que las reformas propuestas recaen, principalmente, en lo relativo al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, olvidándose por completo de los costos que se generan por el mantenimiento de los organismos electorales; los complicados, innumerables y hasta paranoicos procedimientos intermedios requeridos por la ley para poder llevar a cabo una elección federal; y al poco racional federalismo electoral que existe en nuestro país que origina, a su vez, una multiplicidad de problemas que con ánimo de

eficiencia y voluntad ordenadora se podrían resolver *federalizando* parcialmente, como sinónimo de centralización, la materia electoral de forma gradual.

De entrada, y más allá de la redacción tan excesivamente reglamentaria que tiene sobre la materia del financiamiento (y otras más) el artículo 41 constitucional, la presente iniciativa todavía pretende incrementar la extensión y detalle de este artículo con disposiciones relativas a la duración de las campañas electorales, al financiamiento público de los partidos políticos, a las facultades de fiscalización del IFE y a la prohibición de que las autoridades hagan publicidad o propaganda en materia de gestión y obra pública treinta días antes de la jornada electoral.



Sin entrar a la discusión sobre la conveniencia de introducir estas reformas a nivel constitucional, técnicamente hablando sigue siendo válida la pregunta de por qué se deben privilegiar estos temas, que se engloban genéricamente en el asunto del financiamiento a los partidos políticos, al introducirlos –ni más ni menos– en el propio texto de la Constitución, y no a otros de igual importancia como por ejemplo el régimen interno y los tipos de registro de los partidos políticos, lo relativo a los tipos y causas de procedencia de los recursos electorales, etc. A pesar de las consideraciones anteriores, que claramente demeritan el carácter genérico y prescriptivo que debe tener toda Constitución que se precie de serlo (ejemplo perfecto de ello son las escuetas disposiciones electorales en la ley fundamental alemana, que tratan lo relativo a los partidos en su brevísimo artículo 21), es claro que el notable incremento de los costos en los procesos electorales disminuye sustancialmente el margen de maniobra para reducir y encuadrar estos posibles cambios, y otros más, únicamente en el texto del Cofipe, por lo que lamentablemente es muy previsible que el principal medio para asegurar el control directo e indirecto de dichos costos recaiga, como ha venido sucediendo en esta materia, en el cuerpo de la Constitución.

De esta manera, en lo relativo al mejoramiento de las condiciones de transparencia y rendición de cuentas no puede pasar desapercibida la introducción del concepto de “precampañas” que la iniciativa del Ejecutivo pretende, teniendo en consideración que en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 41 constitucional propuesto se refiere, en primer lugar, a ciertos “procesos internos de selección de candidatos”, pero un poco más adelante se amplía esta idea al expresar que “Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos”, con lo cual se desprende que las precampañas se definirían, constitucional y legalmente, como procesos internos de selección de candidatos; de ahí que se considere pertinente que la reforma sólo se limite a mencionar que los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral, a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral y a los principios generales establecidos para las campañas a excepción

de la duración (que sería únicamente de la mitad del plazo previsto), sin perder de vista que siempre serán de muy difícil delimitación y cuantificación, y ni que decir de su fiscalización, los diversos e innumerables actos (conferencias, presentaciones, declaraciones, etc.) que hagan los actores políticos antes de esos procesos internos de selección a los que se pretende dar rango constitucional, los que algunas personas podrán considerar como actos de precampaña, y para otras simple y sencillamente no tendrán ese carácter.

Por otra parte, en lo tocante al fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras del IFE (en especial en materia de procesos internos de selección de candidatos) y de los órganos electorales locales, la propuesta de prohibir la difusión de propaganda y publicidad públicas en los tres órdenes de gobierno durante los procesos electorales, así como la disposición de que los bienes de aquellos partidos políticos que hayan perdido su registro pasen a formar parte del “Estado”, se consideran plausibles y muy positivos, con la salvedad de que sería más conveniente que dichos bienes pasaran al patrimonio del Instituto Federal Electoral quien los podrá reutilizar para diversos fines, y no a esa poco definible y mensurable figura que es el “Estado” (¿será acaso sinónimo de *Federación* o de *gobierno federal*?), aspecto este último que conviene resaltar, ya que viene a ser la ejemplificación perfecta y emblemática de un caso (muy menor y aislado si así se quiere) en el que el legislador, con intención de evitarse futuros dimes y diretes políticos en vez de utilizar la norma como instrumento de pre-

vencción jurídica y de racionalidad económica, se fue por la fácil evadiendo la prevención de estas consecuencias (que eran, por cierto, del todo previsibles) y por lo tanto tampoco reguló las medidas necesarias para ello, debido a que la posible pérdida del registro de varios partidos polí-

ticos por no alcanzar el porcentaje mínimo para su conservación iba a generar, como ha venido ocurriendo, el tirar literalmente a la basura valiosos recursos económicos y materiales públicos (desde dinero y automóviles hasta escritorios, lápices y sacapuntas) otorgados a esas organizaciones, los cuales bien se sabía que nunca serían recuperados, ni siquiera parcialmente, por las autoridades centrales electorales.

En lo referente al apartado temático de la reducción del costo de la democracia, que como dijimos es

en donde se encuentran las propuestas de reforma más importantes e interesantes para el análisis teórico, el planteamiento de la reducción de la duración de las campañas electorales de senadores, diputados y presidente de la República (hasta 45 días para los dos primeros, y de hasta 90 en el caso de la Presidencia) es uno de los mayores aciertos de esta iniciativa, aunque también hay que decir que esta proposición ya había sido bastante comentada y solicitada desde hace varios años; sin embargo, es pertinente insistir en que es excesivo el regular la duración, en días precisos, de las campañas electorales dentro del texto del ya de por sí abigarrado artículo 41 constitucional, y mucho menos precisar que "Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente", cuando sería más adecuado que estas disposiciones estuvieran reguladas únicamente en el Cofipe, más aún si se desconoce cuál es el criterio jurídico, y no político, para determinar que la duración en días deba normarse en la Constitución y no así las fechas de registro de candidatos por ejemplo, o el inicio del procedimiento electoral, fecha más importante y significativa que sorpresivamente no aparece en el texto supremo, etc. Como última reflexión sobre este punto específico de la iniciativa, habría que tener muy presente que la reducción de los tiempos de las campañas electorales podría ser compensada por los partidos políticos con un sustancial incremento del tiempo, y por lo tanto del gasto, en los medios masivos de comunicación, principalmente en la televisión, lo que anularía el efecto de la disminución de los costos mediante la reducción del tiempo de campañas, lo que obliga a pensar a los académicos, legisladores y representantes partidarios en la realización de una reforma de fondo en el área de medios masivos de comunicación para fines electorales.

En lo referente al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y para las actividades tendientes a la obtención del voto, la propia iniciativa del Ejecutivo reconoce el impresionante disparo en los costos de esta clase de financiamiento, debido a que con base en datos contenidos en dicha iniciativa para las elecciones del año 2000, en que se renovó en su totalidad el Congreso y se eligió presidente de la República, el gasto por financiamiento a los partidos fue de 3 581 millones de pesos (cantidad que llama

mucho más la atención si se le compara con el gasto que en ese mismo año realizaron los partidos políticos de Estados Unidos, los cuales tuvieron un presupuesto de 610 millones de dólares para renovar la Cámara de Representantes de dicho país, o sea un monto cercano a los 5 700 millones de pesos); cifra que contrasta, fuertemente, con las de la última elección federal de 2003, año en que sólo se realizaron elecciones para diputados federales, en donde el financiamiento a los partidos políticos alcanzó la impresionante cantidad de 5 376 millones de pesos.

La iniciativa contempla, a grandes rasgos, un mecanismo para el financiamiento público encaminado al sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos en el cual la ley señale un porcentaje determinado del salario mínimo general vigente en el D. F., multiplicado por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral, y de dicha cantidad resultante el 30% se distribuiría de manera igualitaria y el resto con base en la fuerza electoral de cada partido. Sobre este aspecto, y frente al eterno intento de buscar diversas y hasta extravagantes fórmulas de cálculo que puedan servir de base para la determinación de los montos del financiamiento público, ha quedado casi definido que siempre será, porque tal parece que así se le ha condenado de manera expresa, a ser un tema que acepte cualquier cantidad de opiniones y sobre todo de parámetros, de ahí que en vez de pretender la adopción de un porcentaje sobre el salario mínimo general vigente en el D. F. del último mes del año anterior (que desde otro punto de vista es

mucho mejor idea que pretender calcular el costo de una campaña para diputado), sería mucho más fácil y adecuado adoptar los lineamientos de los sistemas alemán o español que fijan un costo por voto,¹ precio que se multiplicaría por el número de ciudadanos que inte-

gran el padrón electoral, pero siempre precisando la fecha de corte del mismo. Además, parece más prudente aumentar el porcentaje de la cantidad a distribuir de manera igualitaria entre los partidos de 30 a 40%, disminuyendo por lo tanto la cantidad a repartir por fuerza electoral, medida que ayudaría al fortalecimiento del principio de equidad en el reparto de recursos sobre el de fuerza electoral (el eterno e irresoluble dilema de nuestro sistema de partidos: ¿cruda objetividad *vs.* enternecedora equidad?).



Asimismo, habría que señalar expresamente el porcentaje que se reintegraría a los partidos políticos por concepto de gastos anuales por actividades relativas a educación y capacitación, investigación y tareas editoriales, debido a que si la iniciativa del Ejecutivo determina los porcentajes de financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto en lo referente a la elección de presidente y renovación de ambas Cámaras en un 75% (tres cuartas partes), y en 50% (la mitad) cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, ambos porcentajes sobre la cantidad correspondiente al financiamiento público para actividades ordinarias de cada partido, lo lógico y prudente sería precisar el porcentaje de reintegración en este rubro, que podría alcanzar hasta un 50 por ciento.

Con respecto a la finalidad de generar condiciones para incentivar el diálogo y la concreción de acuerdos, denominación larguísima, rebuscada y poco directa por cierto, ésta tiene como aspecto central la superación de los innumerables problemas que se suscitan entre las dirigencias partidarias y el gobierno con base en el cruce de dos variables que, desde hace tiempo, eran también predecibles: la primera consiste en el increíble desorden que existe en los calendarios electorales de algunos estados de nuestro país; y la segunda, es que tan sólo nueve entidades (Campeche, Colima, D. F., Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora) tienen empatadas sus fechas de elecciones con la federal, más un décimo, que sería el Estado de México, pero únicamente en lo que hace a su elección de gobernador, porque las fechas para renovar alcaldías y diputados son, como apuntamos arriba sobre la primera variable, diferentes.

Sobre esta parte de la iniciativa, la pretensión de uniformar todas las elecciones locales con base en las fechas señaladas para la federal (primer domingo de julio del año electoral), es una medida que no se considera viable ni pertinente en el mediano o largo plazos, debido a que implica un desconocimiento absoluto sobre el ritmo político interno de buena parte de los estados del país, además de que es una búsqueda poco realista para lograr interlocutores políticos definidos y de carácter sexenal en los tres niveles de gobierno, medida ésta que si bien tiende fantasiosamente a reducir la frecuencia de los problemas locales y su incidencia en el ámbito fe-

deral, estratégicamente también podría potenciar, a niveles desconocidos, esta clase de problemas al abrir varios frentes de batalla al mismo tiempo (¡ah!, pero eso sí, con una fecha de inicio determinada y precisa), por lo que es posible reflexionar sobre algunas medidas como las siguientes:

En primer lugar, habría que lograr la uniformación de los calendarios internos de elecciones de gobernador, diputados locales y presidentes municipales, pero sólo en aquellos estados que se encuentren en esta caótica situación. En segundo, considerar la introducción de una reforma al inciso c), de la fracción IV del artículo 116 constitucional, con el propósito de que el IFE se encargue de organizar las elecciones locales de aquellos estados que así lo desearan, analizando seriamente, a la par, la posibilidad de que las elecciones de las nueve entidades cuyos calendarios están empatados con el federal sean organizadas de manera obligatoria por el Instituto Federal Electoral –suprimiendo, por lo tanto, los organismos electorales en dichas entidades–, y estudiando de forma paralela mecanismos de participación conjunta entre el Consejo General del IFE y los Congresos locales (o incluso facultar únicamente a ellos) para la designación de los consejeros electorales de los correspondientes consejos locales y distritales, así como para la presupuestación de los recursos necesarios para cubrir los correspondientes salarios y gastos de sus respectivos equipos de trabajo.

Sobre esto último, la propuesta de que algunas elecciones locales sean organizadas por el IFE es una idea que seguramente causará el levantamiento de experimentadas cejas, el torcimiento de sapientes bocas doctrinarias y el desgarramiento de vestiduras localistas; pero al escudriñar en los oxidados y polvosos cajones de la memoria electoral, habría que recordar el exitoso experimento que representó la elección del primer jefe de Gobierno y de la primera Legislatura de la Asamblea Legislativa del D. F. (40 diputados de mayoría) en 1997, elecciones que fueron organizadas por la Junta Local Ejecutiva del IFE en dicha entidad junto con la elección de los diputados federales (30) del Distrito Federal, lo que significó un ahorro importante e irrefutable en costos y esfuerzos. En abono a lo anterior, es también imperativo recordar que la fracción cuarta, del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, de

hecho y de derecho hace añicos al sacrosanto "federalismo" de tipo electoral (tal y como sucede con el amparo directo y el "federalismo judicial"); además de que por disposición expresa del artículo 41 constitucional, el IFE tiene la exclusividad en ciertas áreas clave del procedimiento electoral, en especial en la elaboración, actualización y revisión del padrón electoral, por lo que no tiene caso duplicar esfuerzos conociendo de antemano que la gran mayoría de los estados tienen convenios de colaboración con el propio IFE que, a su vez, generan algún tipo de costo por esos servicios, para que de esta manera puedan tener acceso a los diversos apoyos que dicho Instituto les proporciona a los organismos electorales locales.

En tercer lugar, sería también conveniente estudiar una posible reforma al artículo 115 constitucional a efecto de que los presidentes municipales permanezcan en sus cargos seis años en lugar de tres como sucede en la actualidad, ya que con ello se desinflaría la presión de conflictos locales cada tres años, de tal manera que los únicos problemas, si llegaran a presentarse, serían los que se suscitaran en la conformación de la nueva legislatura en un estado determinado; y por otra parte se acabarían las eternas discusiones acerca de la conveniencia de adoptar la reelección inmediata de manera experimental a nivel de presidencias municipales, lo que traería como ventaja adicional el hecho de que los presidentes municipales tendrían un periodo de gestión más largo y desahogado, equiparable a cualquier instancia de gobierno federal o estatal, y además no se estarían distraiendo en la lucha por obtener candidaturas a diputaciones a la mitad de su gestión.

Otros buenos retazos de tela en los que se puede meter tijera para transformar de falda al tobillo a falda a la rodilla a nuestro muy peculiar y especialísimo sistema de partidos, sería moderar el denominado "registro condicionado" como partido político, debido a que resulta muy cuestionable que en cada elección cualquier corriente de opinión, por muy respetable y bienintencionada que sea, aspire a graduarse socialmente mediante la adquisición, relativamente fácil, del rango o la categoría de partido político; y además, siguiendo con esta misma línea, suprimir por completo la figura de las "agrupaciones políticas nacionales" y el ininteligible subsidio que reciben,

puesto que resulta muy costoso mantener a agrupaciones cuyos fines son meramente el coadyuvar "al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública más informada" (¿?) (artículos 33.1, 35.7 a 9 y 50 a 52 del Cofipe).

En lo relacionado con el registro condicionado, es necesario tener presente que la parte 3, artículo 11, párrafo 1 de la ley electoral para el parlamento danés, determina que sólo podrán participar en una elección aquellos partidos que ganaron representación ante el *Folketing* (parlamento) en la última elección general y la siguen manteniendo; idea central que, si bien no tiene nada que ver con el registro de partidos ni mucho menos con el financiamiento público, sirve para considerar y determinar que sólo en determinadas elecciones, que en nuestro caso serían ser las presidenciales, podrían contender aquellos partidos que conservaron su registro en las anteriores, las intermedias, y que por lo tanto tienen y mantienen representación ante las Cámaras, lo que significaría que la muy mexicana institución del registro condicionado funcionaría tan sólo para las elecciones intermedias.

En cuanto al costo de los organismos electorales, resulta más que simbólica la determinación contenida en el párrafo cuarto, de la fracción III, del párrafo segundo del artículo 41 constitucional, acerca de que los consejeros electorales perciban emolumentos como los de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disposición que debería ser suprimida ya que no es adecuado que en el texto constitucional se determinen los

saldos de los funcionarios (de hecho, es el único caso en que se determina un salario en la propia Constitución), además de que no se comprende por qué se decidió que ganaran precisamente como ministros y no como otra clase de funcio-

narios o representantes populares, con lo cual esta disposición es doblemente incomprensible además de que agrede la dignidad de los jueces supremos e intérpretes de la Constitución del país, por lo que se recomienda que se determine simplemente que los consejeros electorales (y los magistrados electorales e incluso los consejeros de la Judicatura Federal, etc.) percibirán la retribución que fije la ley correspondiente, esperando que ésta no sea de un monto tan alto como la de un ministro.

En lo que hace al aspecto de la desregulación normativa, valdría la pena considerar que el Cofipe, ante la desmembración que sufrió en la parte relativa al contencioso electoral, y que por lo tanto lo ha llevado a perder buena parte de su intención original de carácter codificador, también podría sufrir un adelgazamiento jurídico mediante su conversión en una ley reglamentaria del artículo 41, pero centrada exclusivamente en los temas de la estructura orgánica del IFE, así como en lo referente a la materia del procedimiento electoral, lo que permitiría iniciar los estudios para la elaboración de una ley de partidos políticos, reglamentaria de la fracción I del artículo 41 constitucional, que ayudaría a aligerar la comprensión y aplicación del actual Cofipe en esta materia.

Finalmente, y como un ejemplo realmente innovador para reducir costos indirectos en los procesos electorales, se recomienda el estudio en el orden federal, de la disposición contenida en la parte final del párrafo cuarto del artículo 66 de la Constitución de Veracruz de Ignacio de la Llave, que a la letra dice: "Los servicios notariales que cualquiera de estos organismos (o sea el Instituto Electoral Veracruzano y la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz) soliciten con motivo de los procesos electorales, plebiscitarios o de referendo, serán gratuitos", disposición que incluso debería ser ampliada para actos requeridos por los partidos políticos, en calidad de prerrogativa de estos últimos, considerando que en España el real decreto 1954/1983 del 30 de julio adicionó, con un anexo IV, el Reglamento Notarial del 2 de junio de 1944, para regular todo lo relativo al ejercicio de la fe pública en la materia electoral, aspecto que también debería considerarse para nuestro medio introduciendo la obligatoriedad y gratuidad de dichos servicios en todos los actos del procedimiento electoral.

A manera de conclusión, no cabe duda de que el propósito que anima la iniciativa de reforma constitucional que presentó el Ejecutivo federal en materia electoral resulta altamente positivo, y expresa la legítima preocupación que existe en los medios gubernamentales, académicos y sociales sobre el continuo e irrefrenable aumento de los costos de nuestras elecciones. Sin embargo, también hay que mencionar que una reforma que tenga como centro de gravedad para esa reducción al siempre polémico

rubro del financiamiento público estático y dinámico (campañas) de los partidos políticos (algunos de ellos con severos problemas derivados por multas impuestas tanto por el IFE como por el Tribunal Electoral), esperando al mismo tiempo la anuencia y la aprobación de los propios partidos, estará definitivamente condenada por un buen tiempo a dormir el sueño de los justos, por lo que es tiempo de iniciar el diagnóstico de otra clase de tumoraciones económicas que se dan en los órganos electorales; en el complicadísimo procedimiento electoral; en el abaratamiento del registro de partidos políticos; en el mantenimiento de inútiles agrupaciones políticas nacionales; y en el federalismo electoral extremo que existe en nuestro país, para que una vez detectados sean amputados o, en su defecto, se les aplique la quimioterapia legislativa correspondiente, sin olvidar que más temprano que tarde la redacción de una nueva legislación electoral en nuestro país parece algo inevitable.

A manera de consuelo, sólo resta decir que si las elecciones libres, competidas y democráticas, como sistema al que legítimamente seguimos aspirando y que esperamos todavía se consolide a nivel local, deben forzosamente costar mucho y de manera creciente, ni duda cabe de que en México, afortunadamente, hemos aprendido con altas calificaciones la lección; y además tenemos la radiante esperanza de que en un futuro no muy lejano nos encaminemos, para entera satisfacción nuestra, hacia una democracia con partidos políticos e instituciones electorales de clase "Totalmente Palacio".

¹ El sistema alemán prevé, en el artículo 18.3 de la *Parteiengesetz*, un precio por voto de 1.30 DM hasta los cinco millones de votos, y

después de esa cifra hay una regresión a sólo 1 DM; mientras que el español, por disposición de la Ley Orgánica 3/1987 del 2 de julio sobre Financiación a los Partidos Políticos, que a su vez nos remite a la Ley Orgánica 5/85 del 19 de junio sobre el Régimen Electoral General, en cuyo artículo 175 se fijan subvenciones por representación en el Congreso o Senado a razón de dos millones de pesetas por escaño, y de 75 pesetas por voto conseguido en cada candidatura del Congreso y de 30 pesetas por cada voto obtenido por candidatura al Senado.