



- Reforma constitucional y democracia en América Latina en la actualidad

Maxwell A. Cameron

- Dinero, medios y partidos: la reforma electoral de 2007

Ciro Murayama



seminario
PARTIDOS POLÍTICOS Y
SISTEMAS ELECTORALES
permanente



reflexiones
de
política
democrática

**Reforma constitucional y democracia en
América Latina en la actualidad.
Dinero, medios y partidos:
la reforma electoral de 2007**

Serie: reflexiones de política democrática

Primera edición, 2008

D.R.© 2008 Instituto Electoral del Estado de México
Paseo Tollocan No. 944, Col. Santa Ana Tlapaltitlán,
C. P. 50160, Toluca, México

ISBN 970-9785-39-7 (Serie)
ISBN 970-9785-81-8

El contenido de este documento, los juicios y afirmaciones en él expresados son total y completa responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

Cambios y consecuencias. Reglas del juego y política en América Latina

Javier Arzuaga Magnoni
Ramiro Medrano González

UNO DE LOS MUCHOS DILEMAS de la ciencia social consiste en determinar si los sistemas de interacción definen reglas particulares de actuación o si estas reglas determinan las formas que adquieren los sistemas de interacción. En las últimas dos décadas, en América Latina, se ha buscado, mediante cambios en las reglas del juego político, modificar la naturaleza del sistema. Las justificaciones para estos cambios han sido de naturaleza múltiple. Ya sea que se buscara mejorar las condiciones de la competencia política, la eficacia del gobierno en la gestión económica, las formas de la representación política o la justicia social, los políticos y legisladores de la región confiaron en que los cambios en las reglas producirían mejores sistemas políticos y, fundamentalmente, mejores resultados en la gestión pública.

Los cambios han sido y son impulsados por partidos y gobiernos de las más variadas tendencias ideológicas de la región. Generalmente estos últimos han pretendido instaurar, mediante reformas constitucionales, nuevos tiempos inspirados en espíritus muy personalistas. Con la intención de crear nuevas mayorías políticas o prolongar

periodos de gobierno, neoconservadores como Alberto Fujimori en Perú, Carlos Menem en Argentina o Álvaro Uribe en Colombia permanecieron (en el caso de este último, permanece) en el poder mucho más tiempo de lo que los marcos legales en los que fueron electos por primera vez tenían previsto. Algunos representantes del nacionalismo popular, como en el caso de Hugo Chávez en Venezuela, hicieron otro tanto y otros como Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador se encuentran en proceso de reformar sus respectivas constituciones para lograrlo.

Mediante reformas constitucionales se buscó, también desde variadas posiciones ideológicas, promover profundas reformas del Estado. Los cambios en las reglas sirvieron para permitir desde la enajenación de recursos y empresas que habían sido de propiedad estatal y la desregulación de múltiples actividades económicas hasta la nacionalización o estatización de empresas y recursos que estaban en manos privadas y la intervención directa del Estado en la actividad económica.

A diferencia de lo planteado regularmente por analistas políticos y medios de comunicación y de lo que ha sido implantado en la opinión pública, las reformas fundacionales no han sido propiedad de una sola familia ideológica en la región sino que ha tendido a constituirse en una forma de concepción del cambio político que se ha hecho presente en prácticamente todos los partidos y gobiernos de América Latina. Puede decirse que “en América Latina, igual que en otras regiones de democratización reciente, el renovado interés por las reglas formales ha estado estrechamente

vinculado con el resurgimiento de la democracia" (Schedler, 2000: 473).

No todas las reformas pueden agruparse en estas dos amplias categorías a las que hicimos referencia precedentemente (reelección y reforma del Estado). Otros dos conjuntos de reformas, no siempre independientes de las mencionadas, han ido instituyéndose en la región, como lo sugerimos al inicio de este trabajo. Estos dos conjuntos hacen referencia a las transformaciones de los sistemas electorales y a la expansión de los derechos ciudadanos, particularmente los de los grupos más vulnerables y los de las minorías.

Si bien presentes en prácticamente todas las reformas, de hecho la reelección constituye un elemento central de los sistemas electorales al que separamos por tratarse de uno de los componentes más controvertidos de los cambios constitucionales, las transformaciones de los sistemas electorales adquirieron particular importancia en aquellos países, como en los casos de Brasil, Chile o México, en que los regímenes previos a las transiciones democráticas habían definido las reglas de la competencia política.

En cuanto a los derechos, se han ido dando pasos, con diferente intensidad y extensión, hacia el reconocimiento de los derechos sociales, de las mujeres y de los grupos indígenas. Estas transformaciones han generado amplios debates y algunos de ellos, si bien parte integrante de los idearios políticos del pensamiento de izquierdas, se han constituido en una creencia común de los diversos partidos de la región.

Una ausencia marcada en términos de las decisiones constitucionales claves hace referencia al poco cuestionamiento hacia las formas de gobierno. Aún cuando muchos países han adoptado constituciones nuevas (Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, por mencionar los más destacados) el presidencialismo en la región ha sufrido modificaciones mínimas, cuando no ha sido exacerbado.

De manera paralela a este espíritu reformista, los politólogos han discrepado en cuanto a la pertinencia y efectividad de estas decisiones. Shifter y Joyce sostienen que “el enfoque constitucional para forjar una nueva unidad nacional o un consenso de gobierno ha sido, en algunos casos, no sólo superficial, sino contraproducente. El proceso de reforma de la Constitución, que suele durar varios años y requerir capital político considerable, en muchos casos va en detrimento de las prioridades políticas urgentes. Puede que valga la pena invertir en una nueva Constitución en determinadas circunstancias, pero los costes de oportunidad son reales y significativos [...] La elaboración de una nueva Constitución resulta en ocasiones un proceso traumático para un país, ya que puede desbaratar alianzas ya de por sí frágiles y sembrar las semillas de una prolongada amargura política [...] El trastorno se vuelve aún más grave cuando el proceso de reforma constitucional es improvisado, reaccionario o carece de dirección” (Shifter y Joyce, 2008: 57-58).

En ese mismo sentido, el trabajo de Maxwell Cameron que se presenta en este volumen sostiene que “Aunque en cada caso el objetivo específico del cambio constitucional es mejorar

la democracia, está lejos de ser obvio que el referido cambio sea ni necesario ni suficiente para ese propósito” (p. 15). Al igual que Shifter y Joyce (2008), y situando su atención en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, Cameron alerta sobre los costos del fundacionalismo que suponen estas nuevas constituciones, así como por el hecho de que “[...] mientras más fuerte sea el desafío al orden constitucional –lo que hará más probable que el esfuerzo por una reforma constitucional tenga éxito– será más probable que el nuevo orden sea confeccionado a la medida de aquellos en el poder. Un documento hecho a la medida de los actuales titulares inspirará menos, no más, acuerdos en los aspectos esenciales de la constitución” (pp. 16-17).

Ambos trabajos resaltan, asimismo, que los problemas deben buscarse en otros lados y no en las constituciones. Shifter y Joyce basándose en el mismo referente empírico que observa Cameron aseveran que “las tradicionales y desacreditadas clases dirigentes andinas se han venido abajo y los políticos desconocidos o recién llegados han llenado ese vacío. Frente a una fuerte presión interna por el cambio y la necesidad de reformar un sistema corrupto, elaborar una Constitución se ha convertido en la estrategia para satisfacer estas demandas y, al mismo tiempo, consolidar el poder. Aunque esté diseñada para forjar un nuevo consenso nacional, una asamblea constituyente puede tener el efecto contrario y polarizar aún más una sociedad dividida. Aunque el proceso se desarrolle sin sobresaltos, hace perder de vista otras prioridades y tiene un impacto limitado sobre los principales puntos débiles, como la corrupción y la inseguridad” (Shifter y Joyce, 2008: 66).

Cameron, por su parte, ubica el problema en la debilidad del estado de derecho y la erosión de la separación de poderes y sostiene que “[...] es poco probable que las reformas constitucionales prevengan lo que es, probablemente, el problema más crítico que enfrentan las democracias en la región: la tendencia de los líderes electos de gobernar en los márgenes de la constitución” (p. 19). Además, continúa el autor, “La democracia es vulnerable en ciertos países latinoamericanos, no principalmente debido a anacronismos o perversidades en el diseño constitucional ni por causa del presidencialismo, sino por lo precario del Estado de Derecho” (p. 21). A pesar de ello y, de acuerdo con Cameron, “Las legislaturas latinoamericanas producen extensas legislaciones, buena parte de las cuales no es aplicada. Las cortes ejercen un considerable poder coercitivo, pero no tienen independencia suficiente para interpretar y aplicar imparcialmente las leyes. Y los presidentes actúan en los márgenes de la ley, con frecuencia asumiendo funciones legislativas y judiciales que abren la puerta a los abusos de poder y corrupción. En consecuencia, el público en general percibe que los gobiernos son ineficaces e injustos. Es precisamente en este contexto donde surge la demanda por líderes cesaristas, que puedan abordar los problemas de acción colectiva que no han sido resueltos. La solución, sin embargo, se derrota a sí misma, porque ni se dirige a la raíz del problema ni supera sus manifestaciones en formas que sean sostenibles o institucionalizables” (pp. 28-29).

Parece exagerado trasladar el problema de las democracias andinas a todos los países de la región. Resulta también desmesurado suponer que todas las reformas

implementadas resultan de por sí conflictivas, innecesarias y contraproducentes. Es probable que los contextos de realización constituyan un elemento de inestabilidad que contribuyan al debilitamiento del estado de derecho y a la posibilidad de un retorno a las constituciones previas mediante alguna ruptura institucional, pruebas de ello no están ausentes en América Latina (lo sucedido con la reforma constitucional de 1949 en Argentina podría servir de ejemplo). No obstante, dar por descontada la incapacidad de negociación de los líderes andinos actuales para instaurar acuerdos básicos en torno a las instituciones podría ser tan aventurado como suponer que las demás democracias de la región no puedan encarar procesos de reforma constitucional en contextos diferentes. Es cierto que “una importante condición de la conducta predecible es la capacidad de hacer comunicaciones creíbles sobre lo que uno hará en futuras circunstancias. Las sociedades en las que semejantes declaraciones de intención son *ipso facto* creíbles gozan de mayor estabilidad que aquellas sociedades en las que la credibilidad depende de si redundará en el futuro interés del declarante hacer lo que él ha anunciado que hará” (Elster, 1989[1982]: 308). Sin embargo, llevado al extremo este razonamiento nos coloca frente a la imposibilidad de cualquier cambio institucional, lo cual es tan contraproducente como promoverlo sin el suficiente consenso social. Las advertencias de Cameron, no obstante, deben formar parte de todas las estrategias de eficientización del sistema político.

En las antípodas de la argumentación de Cameron se encuentra la reflexión de Cansino (2004). Este autor asevera

que México vivió una transición atípica, lenta, continua, gradual y limitada, en la que las élites políticas priistas nunca perdieron el control. Mucho menos consistió en una transición pactada. La falta de un pacto que garantizara el diseño y la aplicación de nuevas reglas del juego llevó a México a vivir una especie de limbo, donde conviven el entramado institucional del antiguo régimen con valores y prácticas democráticas. De allí la crisis que vive el país en la actualidad y el desafío de emprender una reforma del Estado. Más específicamente, la crisis sería la consecuencia de que las autoridades emanadas de la alternancia política no promovieron, impulsaron, negociaron ni pusieron en marcha un nuevo ordenamiento constitucional.

Este razonamiento, particularmente radical, olvida que “con sólo permitir elecciones libres y respetar su veredicto, México ha logrado transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido” (Sartori, 1994[2004]: 222). Tal vez sea demasiado inadecuado hablar de mecánica del cambio político como lo hacen Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), no obstante, se puede afirmar que un conjunto de cambios constitucionales parciales en el ámbito del sistema electoral permitió que “casi de la noche a la mañana un hiperpresidente fue sustituido por un hipopresidente” (Sartori, 1994[2004]: 224). Las necesidades de cambio institucional no acabaron allí, sin embargo el proceso incremental acordado entre las fuerzas políticas mostró una eficacia no exenta de complicaciones.

Frente a las dificultades presentadas en las elecciones presidenciales de 2006 se planteó en México un conjunto de reformas de segunda generación, mismas que aborda Murayama en el texto inserto en este volumen. Después de establecer las condiciones de la competencia electoral mediante la reforma fundacional de 1996, las elecciones de 2006 pusieron al descubierto vacíos normativos e insuficiencias que terminaron por sobredimensionar la influencia del dinero y de los medios de comunicación en los resultados de las contiendas electorales. El trabajo de Murayama sintetiza de manera diáfana los diagnósticos y soluciones propuestos por la reforma electoral de 2007 en el país y abre la puerta a la reflexión de acuerdo con la cual más allá de las críticas al incrementalismo y a la utilidad del cambio de reglas es posible perfeccionar el funcionamiento del sistema político a partir de acuerdos.

La tarea de construir sólidos, eficaces y justos sistemas políticos nos coloca frente a la necesidad de la innovación. Los desafíos apenas han sido abordados. La solución de algunos implica la aparición de nuevos. No cambiar o confiar que todo se habrá de remediar mediante un cambio de reglas parecen igualmente utópicos.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y arena.

Cansino, César. 2004. *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*. México: CEPCOM.

Elster, Jon. (1989[1992]). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Sartori, Giovanni. (1994[2004]). *Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición en México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schedler, Andreas. 2000. "Neoinstitucionalismo", en Baca Olamendi, Laura, et al., (compiladores), *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Shifter, Michael y Daniel Joyce. 2008. "Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina" en *Política Exterior*, vol. XXII, núm. 123, mayo/junio.

Reforma constitucional y democracia en América Latina en la actualidad*

Maxwell A. Cameron

Los ímpetus detrás de la reforma constitucional

AMÉRICA LATINA ESTÁ SIENDO BARRIDA por una ola de cambio constitucional, especialmente en las más frágiles democracias regionales. En Venezuela y Bolivia se ha convocado a asambleas constituyentes, las cuales han sido también propuestas por el presidente de Ecuador y los líderes de la oposición en México y Perú. Aunque en cada caso el objetivo específico del cambio constitucional es mejorar la democracia, está lejos de ser obvio que el referido cambio sea ni necesario ni suficiente para ese propósito. Uno de los principales obstáculos para la profundización de la democracia en América Latina es la debilidad del Estado de Derecho. Como Guillermo O'Donnell ha demostrado, los

* Título original "Constitutional Reform and Democracy in Latin America Today", traducción de Cynthia Araceli Ramírez Peñaloza. La investigación para el artículo fue apoyada por una beca del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá.

regímenes democráticos requieren un estado legal capaz de respaldar los derechos y las libertades universales de igualdad ciudadana (O'Donnell, 2001, 2004). El cambio constitucional no es siempre necesario para reforzar el Estado de Derecho; de hecho, el proceso de cambio constitucional puede incluso mermar tanto el imperio de la ley como el respeto por la constitución.

El deseo de cambiar la constitución surge de un instinto muy humano –quizá demasiado humano. Claudio Lomnitz (2006) lo ha llamado “fundacionalismo”, un regreso a los orígenes, el deseo de una segunda oportunidad. El fundacionalismo significa un esfuerzo de hacer bien lo que ha estado mal, ha sido traicionado o sofocado, ya sea un proyecto bolivariano no completado, un elusivo sincretismo de culturas indígenas y europeas, una transformación revolucionaria truncada o el incompleto logro del liberalismo de la Ilustración. Incluso este mismo sentimiento de traición, esta necesidad de rectificación puede dar como resultado la impaciencia hacia el adversario. Cuando a los adversarios se les asigna el papel de enemigos que han traicionado a la nación o a su pueblo –aquellos que traicionaron a Bolívar, aquellos responsables por cinco siglos de sufrimiento étnico, aquellos que vendieron la revolución, aquellos que resisten el progreso y la Ilustración– es probable que el constitucionalismo sea la primera víctima de la consiguiente batalla.

Hay otra ironía: mientras más fuerte sea el desafío al orden constitucional –lo que hará más probable que el esfuerzo por una reforma constitucional tenga éxito– será

más probable que el nuevo orden sea confeccionado a la medida de aquellos en el poder. Un documento hecho a la medida de los actuales titulares inspirará menos, no más, acuerdos en los aspectos esenciales de la constitución. De esto no se deriva que nunca sean necesarias las reformas constitucionales ni que deba oponerse por principio a ellas. Necesariamente, las constituciones se vuelven anacrónicas; si han de permanecer como documentos vivos, deben evolucionar y adaptarse. El cambio constitucional, sin embargo, no debe tomarse a la ligera.

Las constituciones son parte de la gramática de la política. Una gramática implica tanto reglas fijas como la posibilidad de contenido innovador. Las reglas invariables aseguran que el significado de las acciones que fluyen de la constitución permita construir un mundo de sociabilidad basado en acuerdos. Y, sin embargo, la interpretación constitucional de las reglas debe ser lo suficientemente abierta como para adaptarse a nuevas exigencias y posibilidades.

Hay ciertos elementos constantes en todas las constituciones: llamémosles reglas constitucionales universales.¹ Las constituciones que no veneran estas reglas, o que fallan en asegurar su puesta en práctica, no son realmente constituciones. La más importante de estas reglas es la separación de poderes. Para reiterar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, un Estado que

¹ Aristóteles (1998), por ejemplo, fue el primero en notar que todas las constituciones contienen elementos deliberativos, ejecutivos y judiciales.

no separe las ramas del gobierno en poderes legislativo, ejecutivo y judicial carece de constitución. La ironía más grande es que algunos esfuerzos de reforma constitucional, como la revolución bolivariana en Venezuela, hayan tenido como consecuencia mejoras en asuntos periféricos, mientras que erosionaron la separación de poderes, la cual es un fundamento constitucional. En tales casos, no se justifican pequeñas mejoras en la constitución, dado el deterioro del constitucionalismo que ocurre durante el proceso de reforma. ¿Qué bien puede representar un magnífico capítulo en derechos humanos si, al mismo tiempo, se erosiona el control civil sobre las fuerzas coactivas del estado?

Sin la separación de poderes, el Estado de Derecho es insostenible, porque pierde una crítica garantía organizacional. En consecuencia, los esfuerzos de reforma constitucional que minan la separación de poderes también amenazan el Estado de Derecho. Los ímpetus detrás de la reforma política en América Latina pueden estar parcialmente mal encaminados. En lugar de dedicar valiosos tiempo y recursos políticos a complicadas y políticamente complejas asambleas constitucionales, sería mejor abocar los esfuerzos directamente a la mejora del imperio de la ley.² La reforma constitucional no es necesaria para evitar los problemas que la democracia ha presentado en años recientes, incluso en algunos casos

² Concretamente, mejorando la independencia judicial, perfeccionando el acceso a la justicia y reduciendo el retraso de la ésta.

ha resultado una distracción para tratar esos problemas o los ha exacerbado. En particular, es poco probable que las reformas constitucionales prevengan lo que es, posiblemente, el problema más crítico que enfrentan las democracias en la región: la tendencia de los líderes electos de gobernar en los márgenes de la constitución.

Podría argumentarse que México necesita reformas políticas para evitar el tipo de conflictos que surgieron en la elección de 2006. Tal vez una segunda vuelta electoral para la presidencia habría establecido un ganador más decisivo, evitando el descuerdo en cuanto a quién ganó el dos de julio de 2006. En ese caso específico, una segunda vuelta habría sido útil. Sin embargo, las segundas vueltas crean otros problemas, como la proliferación de candidatos. También otorgan al presidente la legitimidad que procede de una mayoría absoluta del voto popular sin proporcionar una mayoría trabajadora en la legislatura. En cualquier caso que haya una segunda ronda electoral no es esencial, en términos constitucionales.

El problema de fondo en la crisis en México del 2006 no fue el contenido de la constitución, sino su capacidad de servir como mecanismo de coordinación y resolución de conflictos. Hubo muchas acusaciones de comportamiento inconstitucional, y algunos sectores reclamaron por una nueva constitución. Sin embargo, la reforma constitucional no era necesaria para superar la crisis: la conformidad con la constitución, no su contenido, era el asunto.

En la primera oración de *Political Order in Changing Societies* (*Orden político en sociedades cambiantes*), Samuel Huntington (1968: 1) dijo que la “más importante distinción política entre los países concierne no a la forma de gobierno, sino al grado de gobernabilidad”. Le faltó señalar que la forma y el grado de gobierno están relacionados: algunos tipos de regímenes son más robustos que otros. Hay una analogía en materia de democracia constitucional. El tipo de constitución no importa tanto como el grado en que hay conformidad con la constitución. Conformidad con el presidencialismo requiere atención especial a problemas particulares a los cuales da origen.

Con todo lo que se ha hablado de cambio constitucional, en ningún lugar de América Latina, que yo sepa, se ha propuesto seriamente cambiar el tipo de constitución. Debido a todo el esfuerzo que conllevan las asambleas constitucionales, las actuales diferencias entre las constituciones previas y las posteriores son mínimas (compárense la constitución bolivariana de 1999 con la constitución de Venezuela de 1961). Ninguno de los principales partidos está proponiendo nada tan radical como abandonar el presidencialismo a favor de un sistema parlamentario.³

³ Bolivia adoptó ciertos rasgos de parlamentarismo en un periodo temprano de reforma constitucional.

Una mirada a las teorías de la democracia constitucional

LA DEMOCRACIA ES VULNERABLE en ciertos países latinoamericanos, no principalmente debido a anacronismos o perversidades en el diseño constitucional ni por causa del presidencialismo, sino por lo precario del Estado de Derecho.⁴ ¿Qué significa Estado de Derecho y por qué es tan importante en una democracia?

El término *Estado de Derecho* denota un orden constitucional. Todas las constituciones hacen tres cosas: crean una legislatura que hace leyes; crean la judicatura, que imparcialmente aplica las leyes en cada caso; y en consecuencia ubican el poder ejecutivo bajo el imperio de la ley.⁵ En un Estado de Derecho, todas las ramas de gobierno cumplen la ley; ninguna persona o dependencia gubernamental está por encima de la ley. La importancia del Estado de Derecho en la democracia ha sido minusvalorada por la teoría democrática –incluyendo sus variantes racionalista, liberal y deliberativa. Esto es debido a que los europeos y los estadounidenses, quienes con demasiada frecuencia toman como un hecho la presencia

⁴ Los problemas del presidencialismo –las legitimidades duales de la elección directa del ejecutivo y de la legislatura, el rigor de los términos ya fijados y la lógica de “el ganador lo toma todo” de las elecciones presidenciales– son reales, pero son más propensos a causar inestabilidad política cuando el ejercicio de la ley es débil (Cameron, Blanaru y Burns, 2007).

⁵ Esta concepción de constitución es consistente con Montesquieu y Madison, así como con mucha de la subsecuente teoría sobre las constituciones.

de un Estado de Derecho, han producido buena parte del *corpus* de la teoría democrática.

Una de las más influyentes escuelas contemporáneas de teoría democrática, la escuela económica de la “elección racional”, define la democracia electoral como un sistema en el cual los partidos pierden las elecciones (Przeworski, 1991, 2005; Przeworski *et al.*, 1996).⁶ Es decir, la democracia significa ni más ni menos que elecciones libres y justas, o lo que Robert Dahl (1971) llamó poliarquía. Desde esta perspectiva, las constituciones son reglas que sirven como mecanismos de coordinación (Weingast, 1997). Son reglas como otras cualesquiera, excepto que son más difíciles de cambiar.

La idea de que las constituciones sirven como mecanismos de coordinación es útil, hasta cierto punto. Es cierto que las constituciones sirven para coordinar las estrategias y las selecciones de los individuos. Sin embargo, en la perspectiva de elección racional, las propias reglas surgen de la conducta egoísta de los individuos, y se entienden mejor como endógenas a la lucha política. Y sin embargo, las constituciones son, más frecuentemente, factores exógenos más allá de los cálculos de los actores racionales. Forman parte de lo que Karl Popper (Popper y Eccles, 1983) llama el “Mundo 3”, productos de la mente humana materializados en cosas objetivas, como las instituciones. Las constituciones conllevan intenciones, decisiones,

⁶ La perspectiva de la elección racional tiene sus raíces en el trabajo de Joseph Schumpeter (1975) y Anthony Downs (1957).

y resulta que se han convertido en factores sociales de peso, que dan textura y forma a la vida política. En este sentido es verdad que son difíciles de cambiar, pero éste no es su rasgo definitorio. Son difíciles de cambiar porque son reglas constitutivas, como las reglas de un juego. No sólo estructuran el rango de opciones factibles, sino que también dirigen la actividad mental de los jugadores en formas que definen las identidades de los participantes y sus mapas cognitivos o representaciones del mundo. Cuando operan, estabilizan las expectativas en formas que fomentan la acción colectiva.

Otra teoría de la democracia va más allá del minimalismo de la elección racional y pone énfasis en que la democracia es más que elecciones, también tiene que ver con cómo aquellos en el poder gobiernan (Linz y Stepan, 1996).

Específicamente, los gobiernos deben ser limitados en cuanto a lo que concierne a los derechos y libertades fundamentales, en ausencia de los cuales no puede ponerse fin al conflicto ni puede haber libertad personal. En esta perspectiva liberal, las constituciones son contratos en los cuales entregan condicionalmente algunas de sus potestades a cambio de un gobierno limitado. La doctrina de separación de poderes –la idea de que si quieres libertad debes dividir las ramas del gobierno en tres instancias, la legislatura, la judicatura y el ejecutivo– es una parte fundamental de esta perspectiva.

El problema con la perspectiva liberal no es que los contratos implican aplicación –objeción hecha por los teóricos de la elección racional (Ordeshook, 2002)– sino más bien que la separación de poderes se reduce a una mera doctrina, que además es históricamente específica. En la teoría liberal, la separación de poderes es una máxima –una demanda normativa, no teórica. Peor aún, es una máxima que se aplica sólo bajo ciertas condiciones, que resultan ser aquellas que dan lugar a la democracia liberal. Sin embargo, si la democracia requiere un consenso liberal, un espíritu particular de constitucionalismo, entonces sólo unos pocos países pueden tener democracias plenas (o “consolidadas”). Dado que el espíritu del constitucionalismo no es universal, pareciera que, al menos desde la perspectiva liberal, la democracia fuera de las sociedades liberales tendría siempre una precaria existencia. Guillermo O’Donnell (1996) ha demostrado los presupuestos teológicos y eurocéntricos que sostienen esta visión.

Uno de los más emocionantes nuevos avances en la teoría de la democracia se presenta bajo la rúbrica de la democracia deliberativa. De acuerdo con los demócratas deliberativos, la democracia es un sistema en el cual aquellos que están en el poder deben proporcionar razones para sus acciones y defenderse de la crítica (Habermas 1996a, 1996b; Nino, 1997). Las constituciones son estructuras discursivas basadas en actos de habla. Desde esta perspectiva, la separación de poderes se caracteriza por tres lógicas distintivas de la argumentación. Primera, la publicidad del debate legislativo fomenta el uso de la razón pública hacia el bien común. Segunda, la independencia

judicial asegura que la interpretación y aplicación de la ley está libre de consideraciones políticas. Finalmente, el ejecutivo asegura que las acciones administrativas que sean necesarias, pero no auto-ejecutables, sean implementadas de acuerdo con la ley.

Dado que la perspectiva deliberativa busca reconstruir las bases normativas de las instituciones liberales, su abstracción se aleja de los muy concretos problemas que confrontan las nuevas democracias, donde las bases normativas son precarias. En un esfuerzo para lograr que la democracia deliberativa tenga tanto mayor concreción como relevancia para las nuevas democracias, es útil reorientar la atención a los problemas de coordinación y acción colectiva que dan lugar al constitucionalismo.

Argumento que la separación de poderes debe ser entendida como un proceso, o posibilidad, vinculada al uso del texto para coordinar las acciones colectivas a gran escala y las comunidades políticas permanentes. La difusión de la lectura y la escritura da lugar a la ley escrita y las constituciones. Las constituciones especifican tres monopolios: (1) un monopolio sobre la producción de la ley; (2) un monopolio sobre la interpretación y aplicación de la ley; y (3) un monopolio sobre el uso de la fuerza dentro de la ley. Una erosión del Estado de Derecho ocurre cuando estos monopolios no se mantienen dentro de la ley o la práctica constitucional.

Bajo tales condiciones, la democracia sufre en dos formas: ciertos tipos de abuso del poder no están limitados, y

ciertos usos legítimos del poder no se permiten. Esto es, si un grupo o un individuo controla toda la jurisdicción y competencia de más de una rama del gobierno, entonces no sólo está en riesgo la libertad (que es el argumento más usado por los liberales), sino que además es muy probable que surjan problemas en el uso de textos legales para coordinar acciones colectivas. Estos problemas pueden incluir: (1) incertidumbre sobre qué dice la ley y quién legisla; (2) si la ley es imparcial o usada con fines políticos; y (3) si el uso de la fuerza está dentro de la ley. Éstos, a su vez, crean problemas de coordinación. Por ejemplo, uno de los principales propósitos de las elecciones es decidir quién tiene el derecho de ocupar una oficina pública, pero si no se confía en que las autoridades electorales contarán los votos con honestidad—o porque son parcializados, como el Perú en 2000, o porque son débiles ante las autoridades, como Zimbabwe en 2008—es más probable que surjan desacuerdos sobre quién ganó.

Constituciones y democracia en América Latina hoy

CONSIDÉRESE UN CONJUNTO DE FACTORES estilizados basados en las recientes crisis constitucionales en América Latina. Una presidenta es electa con lo que ella cree que es un mandato sustancialmente popular para llevar a cabo grandes iniciativas políticas. Enfrentada a obstáculos políticos —obstrucción por parte del congreso, oposición dentro de su propio partido, corrupción o inercia en la burocracia, barreras legales— la presidenta teme que su agenda no pueda ser llevada a cabo. Por tanto, pasa por

encima de instituciones parlamentarias existentes, declara emergencia y apela directamente a la gente buscando su confianza y fe, conforme empieza a implementar su agenda a través de una ráfaga de decretos. Es posible que ella vaya tan lejos como para cerrar el congreso y purgar las cortes, medidas ampliamente populares. Sin embargo, libre de las perspectivas legislativa y judicial, su gobierno se infesta de problemas internos –la corrupción y el abuso del poder se vuelven cada vez más difíciles de contener, y la oposición, que ya no quiere operar dentro del marco constitucional, empieza a buscar formas para destituir a la presidenta por cualquier medio necesario. Se ha establecido el escenario para un gran arreglo de cuentas.

¿Cómo pueden nuestras teorías de la democracia enfrentar tal situación? Los racionalistas pondrían énfasis en que las reglas democráticas deben ser respetadas de manera que nadie sepa con anticipación quién ganará las elecciones, y que nadie trate de alterar los resultados electorales, después de las votaciones. Así, tales episodios dan lugar a serias preocupaciones, tanto porque alteran los resultados después de la votación, como porque generan el espectro de la incertidumbre del futuro electoral. Sin embargo, tal perspectiva no captura la dinámica de la interrupción o de sus consecuencias. No nos dice cuál debería ser la competencia específica del ejecutivo ni de la legislatura, además de que tampoco informa sobre el judicial. Basta con que se restaure una competencia de partidos para que la democracia sobreviva, independientemente de la erosión del imperio de la ley, la pérdida de la independencia judicial y la centralización de los poderes que sobreviene a tales episodios.

Los liberales expanden nuestra visión para incluir no sólo si las elecciones son inciertas *a priori* y respetadas *a posteriori*; también les interesa si el gobierno gobierna democráticamente, y en este caso podrían denunciar que el gobierno actúa despóticamente. Sin embargo, supongamos, dado este argumento, que hay cada vez un apoyo más amplio a la presidencia. Esto ubica a los liberales en la incómoda posición de formular un caso estrictamente negativo: la democracia no debe ser manipulada porque esto conduciría al abuso del poder. Sin embargo, el público apoya que el presidente actúe contrariamente a las reglas constitucionales, con la esperanza explícita de satisfacer los fines colectivamente deseados que no pueden, según parece, ser alcanzados con los actuales acuerdos institucionales. Por tanto, pareciera que los liberales defienden instituciones disfuncionales o que ofrecen consuelo al desesperado: la democracia no puede operar bajo estas condiciones “no-liberales” (Zacharia, 2004).

La versión modificada de la democracia deliberativa que he bosquejado se basa en las perspectivas racionalista y liberal con el fin de ofrecer una mejor defensa de la separación de poderes; la cual consiste en la necesidad de una democracia que responda a la voluntad de la mayoría sin comprometer los derechos y las libertades individuales. Desde esta perspectiva, la separación de poderes permite la acción colectiva alrededor de la ley escrita. El episodio que acabo de describir surge porque la ley no impera. No da textura y forma a las interacciones sociales. Las legislaturas latinoamericanas producen extensas

legislaciones, buena parte de las cuales no es aplicada. Las cortes ejercen un considerable poder coercitivo, pero no tienen independencia suficiente para interpretar y aplicar imparcialmente las leyes. Y los presidentes actúan en los márgenes de la ley, con frecuencia asumiendo funciones legislativas y judiciales que abren la puerta a los abusos de poder y corrupción. En consecuencia, el público en general percibe que los gobiernos son ineficaces e injustos. Es precisamente en este contexto donde surge la demanda por líderes cesaristas, que puedan abordar los problemas de acción colectiva que no han sido resueltos. La solución, sin embargo, se derrota a sí misma, porque ni se dirige a la raíz del problema ni supera sus manifestaciones en formas que sean sostenibles o institucionalizables.

El caso de separación de poderes, por tanto, radica en las formas en que permite al estado coordinar las acciones de individuos alrededor de objetivos colectivamente deseados. Los problemas de acción colectiva pueden superarse mejorando la aplicación, o mejor especificando la jurisdicción y la competencia de las oficinas del estado, e impulsando la capacidad de toda la gente para participar como iguales en el autogobierno, tanto como ciudadanos (haciendo las leyes directamente o a través de sus representantes) como sujetos (cumpliendo con las leyes). El progreso en esta línea requiere lo que Guillermo O'Donnell (2001) llama una apuesta democrática: los ciudadanos acuerdan permitir que sus acciones sean gobernadas por las leyes a cambio de beneficios públicos que son posibles mediante el actuar común; mientras tanto, los gobernantes

renuncian a los usos arbitrarios y corruptos del poder a cambio de mayor poder colectivo generado por gobernar un cuerpo bien portado de individuos.

Conclusiones e implicaciones para México

MÉXICO PARECE ECUÁNIME para entrar al debate sobre temas de carácter constitucional. Para ello, será importante separar asuntos de importancia esencial de aquellos que son secundarios. También será fundamental designar un proceso de reforma estatal que el resultado no será peor que el punto de partida. La separación de poderes es un rasgo esencial del autogobierno constitucional, que debería ser respetado tanto en el proceso como en el resultado de la reforma constitucional. Para que esto suceda, sin embargo, debe estipularse fuertemente el caso de la separación de poderes.

La separación de poderes no emerge espontáneamente de las decisiones descentralizadas de los actores racionales ni proviene del espíritu del constitucionalismo que existe sólo en algunas sociedades. La separación de poderes es un rasgo necesario de cualquier orden social en el cual las acciones colectivas son coordinadas por medio de la ley escrita y pública. Esta ley simultáneamente limita y permite el poder del estado. Aunque pareciera un obstáculo innecesario para usar el poder del estado para fines sociales, con frecuencia es la separación de poderes la que mina el cumplimiento de los fines deseados por el colectivo. Un caso positivo tanto como negativo puede plantearse a partir de la separación de poderes.

En países como México y otras partes de América Latina, la ventaja de la separación de poderes es especialmente crucial. Aquí, el peligro de la tiranía de la mayoría es menos problemático que la exclusión de la mayoría del ejercicio del poder, y el excesivo poder de las pequeñas minorías. Si la separación de poderes se ve sólo como una forma de limitar las acciones del gobierno, entonces encontrará pocos defensores. Encontrará más defensores si la muestra es convencida de que el Estado de Derecho puede proporcionar las bases para un sistema político con la capacidad de atender las necesidades de la mayoría por medio de la legislación y el vigoroso ejercicio del poder ejecutivo dentro del imperio de la ley.

Bibliografía

Aristóteles. 1998. *The Politics*. Traducción de Ernest Barker, revisada por R.F. Stalley. Oxford: Oxford University Press.

Cameron, Maxwell A., Ana-Maria Blanaru, y Lesley M. Burns. 2007. "Presidentialism and the Rule of Law: Contrasting Delegative Democracies and Elective Dictatorships." Inédito. Department of Political Science, University of British Columbia.

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.

Habermas, Jürgen. 1996a. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

———1996b. "Three Normative Models of Democracy". En *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, edited by S. Benhabib. Princeton: Princeton University Press.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South*

America, and Post-Communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Lomnitz, Claudio. 2006. "Latin America's Rebellion: Will the new left set a new agenda?" *Boston Review*. Vol. 31, September/October.

Montesquieu. 1949. *The Spirit of the Laws*. Nueva York: Hafner Publishing Company [Trad. de Nugent].

Madison, James. 1937. "The Federalist No. 47," in Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. *The Federalist*. Nueva York: Random House.

Nino, Carlos Santiago. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy* 7(2): 34-51.

——— 2001. "Democracy, Law and Comparative Politics". *Studies in Comparative International Development* 36(1): 7-36.

——— 2004. "Why the Rule of Law Matters". *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46.

Ordeshook, Peter C. 2002. "Are 'Western' Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries they Serve?" *Constitutional Political Economy* 13 (1):3-24.

Popper, Karl R., y John C. Eccles. 1983. *The Self and Its Brain: An Argument for Interactionism*. Londres: Routledge & Kegan.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2005. *Self-Enforcing Democracy*. Unpublished manuscript. Department of Politics, Universidad de Nueva York.

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy* 7 (1):50-53.

Schumpeter, Joseph. 1975. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper & Row.

Weingast, Barry. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law". *American Political Science Review*, Vol. 91 (June): 245-63.

Zacharia, Fareed. 2004. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. Nueva York: W.W. Norton.

Maxwell A. Cameron

ES DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS por la Universidad de Berkeley; se especializa en estudios de política comparada y economía política internacional.

Pertenece al Comité editorial de 4 revistas sobre política de corte internacional como *Business and politics*.

Ha publicado *Democracy and authoritarianism in Peru*; coeditado *The peruvian labyrinth*, *The Political economy of North American Free Trade*, *Democracy and Foreign Policy*, *To walk without fear: The Global Movement to Band Landmines*, y es coautor de *The Making of Nafta: how the Deal was Done*.

Actualmente desarrolla un proyecto apoyado por el Social Sciences and Humanities Research Council.

Dinero, medios y partidos: la reforma electoral de 2007

Ciro Murayama

LA EXISTENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS sólidos, articuladores y agregadores de intereses en sociedades diversas y complejas, es una condición indispensable para la existencia y reproducción de la vida democrática. Es por ello que los partidos han alcanzado el rango de “entidades de interés público” a nivel constitucional en México, lo que concuerda con lo que sucede también en otras democracias en las que, desde el siglo pasado, se asentó el concepto de Estado de partidos (Alcántara y Barahona, 2003).

Ahora bien, una vez que se reconoce la importancia de los partidos para la vida política –baste revisar lo que muestra la experiencia internacional en este terreno, que indica que ahí donde hay partidos con arraigo, genuinamente representativos, estables, la democracia también es más fuerte y que, en cambio, donde los partidos son frágiles, inestables, o inexistentes, la democracia también tiende a ser más débil o a desaparecer (Woldenberg, 2002: 57-64)– es preciso asumir que esos partidos necesitarán de recursos, de fondos económicos para subsistir y cumplir con su misión.

La tensión entre dinero y política es, entonces, consustancial a la vida democrática: los partidos políticos para ser competitivos, para mantener sus estructuras y para pedir el voto de sus conciudadanos necesitan recursos pero, a la vez, la concentración de dinero en alguna(s) fuerza(s) política(s) o a favor de ella(s) puede terminar por desnaturalizar la contienda democrática hasta volverla más un asunto de poderío económico que un ejercicio de ciudadanía.

Por otra parte, en las últimas décadas, uno de los fenómenos más significativos de los procesos políticos en todo el orbe es la mayor preponderancia, cada día creciente, de los medios de comunicación masiva para la transmisión de debates, ofertas, diagnósticos y propuestas políticas. Ello es natural: en sociedades complejas y masivas, la democracia, para ser tal, debe estar cerca del ciudadano, y son la radio y la televisión medios que facilitan la comunicación, acortan distancias, multiplican auditorios y audiencias, hacen que la “cosa pública” sea de conocimiento público y al alcance de (casi) todos. En efecto, para ser democrática la política debe pasar por los medios de comunicación masiva. Más aún: no hay política de masas, política moderna, sin medios de comunicación (Trejo, 2001). Por eso, garantizar el acceso de los partidos y candidatos, de las diferentes ofertas políticas a los medios de comunicación masiva es, también, una condición para el desarrollo de genuinas contiendas electorales.

Por supuesto, la búsqueda de presencia de las ofertas políticas en los medios también entraña problemas: uno evidente es el encarecimiento de las campañas electorales

por la compra de espacios en radio y televisión y, otro, quizá menos explícito es la influencia, el poder, de los propios medios sobre la contienda política y sobre los actores políticos (Arredondo, 2008).

La tensión indisoluble entre dinero y política ha dado lugar a que las democracias contemporáneas se hayan hecho cargo de la necesidad de regular esa relación (Del Castillo, 1985; Del Castillo y Zovatto, 1999).

México no es la excepción, y una vez que se consiguió en el país un sistema electoral que garantizara el respeto al voto, y que se contó con un genuino sistema de partidos, el tema de las condiciones de la competencia electoral cobró plena centralidad. En nuestro caso se trata de una historia reciente, a la vez que productiva. Apenas en la elección presidencial de 1994 se contó con los primeros informes del gasto de los partidos políticos en las campañas, y en esa revisión se conoció que el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) había erogado 8 de cada diez pesos gastados ese año por todos los contendientes (IFE, 1995). Ello dio lugar a que en la reforma electoral de 1996, que modificó a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se desplegara un conjunto de normas tendientes a favorecer tres grandes metas: a) la independencia de los partidos políticos frente a los grupos de poder económico, b) la equidad en la contienda y, c) la transparencia en el origen y destino de los recursos de los partidos políticos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997). También, la importante reforma electoral de 1996 amplió el acceso de los partidos

a los medios de comunicación electrónica, a través de los llamados tiempos de Estado y posibilitando que los partidos, y solamente ellos, compraran espacios y tiempos en radio y televisión durante las campañas electorales para hacer llegar sus mensajes a la ciudadanía.

A la luz de esa normatividad, México consiguió vivir significativos adelantos en su vida política que modificaron el mapa de la representación electoral y confirmaron el estatus democrático del sistema político (Salazar, 2004). Con las nuevas reglas fue posible la real división de poderes, una vez que el partido del presidente perdió la mayoría de votos en el Congreso de la Unión, así como la alternancia en la presidencia de la república (Becerra, *et al.*, 2000). Ahora bien, ya que en la historia de las sociedades no hay terminales últimas, han surgido nuevos problemas y también se han hecho evidentes deficiencias en las normas de regulación del dinero en la política. Buena parte de esos problemas, de forma oportuna, han sido atendidos con la reforma electoral del año 2007.

Me propongo en estas líneas exponer las coordenadas del sistema de regulación del dinero en la política y del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónica que rigió a lo largo de las elecciones federales de 1997, 2000, 2003 y 2006. Después, pretendo explicar los aciertos de esas disposiciones, así como sus errores, vacíos e insuficiencias. Por último, se hace un recuento de las reformas de 2007 y se explica su pertinencia.

1. Las condiciones de la competencia electoral: la reforma fundacional de 1996

1.1. Financiamiento público preponderante

A PARTIR DE 1996 SE CONSAGRÓ en la Constitución que el financiamiento público a los partidos políticos, que reciben en tanto entidades de interés público, debería predominar sobre el privado. Así, no serían los recursos de particulares los que determinarían en última instancia la solvencia económica de las fuerzas políticas. Además, se determinó que la bolsa total de recursos entregada a los partidos año con año se repartiría de la siguiente manera: un 30% a partes iguales entre todas las fuerzas con representación en el Congreso de la Unión y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de la votación alcanzada por cada partido en la última elección de diputados federales. Este diseño buscó conjugar dos objetivos: por un lado reconocer las diferencias de implantación social que tienen los distintos partidos, y que harían injusto otorgar el mismo monto de recursos públicos a fuerzas con muy diferente respaldo ciudadano –de ahí la parte proporcional del financiamiento asociada a la votación- y, por otro lado, evitar que el financiamiento público reprodujera en automático las asimetrías existentes entre los partidos, en beneficio de los más grandes –lo que dio lugar a la parte igualitaria del reparto de los recursos.

Cuadro 1. Distribución del financiamiento ordinario a los partidos, 1997-2006

Partido	1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006*
PAN	25%	26%	28%	28%
PRI	42%	33%	31%	31%
PRD	19%	24%	13%	18%
PT	9%	8%	6%	7%
PVEM	2%	9%	8%	10%
Convergencia	n.e.	n.e.	5%	7%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de acuerdos del Consejo General del IFE.

* En 2005 se otorgó el registro a dos nuevos partidos, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y el Partido Nueva Alianza, cada uno de los cuales recibió el 2% del total del financiamiento ordinario.

La reforma constitucional de 1996 también estableció que para los años de elecciones federales los partidos recibirían otro tanto de financiación pública para cubrir sus gastos de campaña.

Cuadro 2. Financiamiento por gastos de campaña 1997-2006

Partido	1997	2000	2003	2006
PAN	259,956,829	335,767,829	641,131,974	555,866,537
PRI	437,011,759	455,120,507	714,168,178	613,405,424
PRD	194,531,524	326,705,110	282,852,202	360,710,804
PT	92,994,947	105,152,662	142,868,662	135,071,426
PVEM	19,689,901	116,946,860	182,540,743	190,667,799
P. Card.	19,689,901	n.e.	n.e.	n.e.
PPS	9,844,951	n.e.	n.e.	n.e.
PDM	9,844,951	n.e.	n.e.	n.e.
CD	n.e.	26,793,859	117,653,788	133,100,713
PSN	n.e.	26,793,859	101,662,011	n.e.
PAS	n.e.	26,793,859	101,662,011	n.e.
PARM	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
PCD	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
Dem. Soc.	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
P. Liberal Mex.	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Méx. Posible	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Fza. Ciud.	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Alter. Soc.	n.e.	n.e.	n.e.	39,776,454
Nueva Alianza	n.e.	n.e.	n.e.	39,776,454
Total	1,043,564,761	1,500,456,125.07	2,421,611,942	2,068,375,613

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del Consejo General del IFE.
n.e. no existía el partido en la elección de ese año.

1.2. *Financiamiento privado con límites*

Por otra parte, se permitió el financiamiento privado, pero se acotaron tanto los montos de las aportaciones como el tipo de donadores. Un primer límite fue que no podía representar más que el financiamiento público a cada partido. Se determinó asimismo que las donaciones de simpatizantes no podrían sumar, por partido, más del 10 por ciento del total de recursos públicos ordinarios otorgada al conjunto de partidos y ninguna persona, en lo individual, podría hacer un aporte mayor al 0.05% del financiamiento público a partidos. La idea de esta disposición es nítida: si se otorgan ingresos públicos con criterios de equidad, es pertinente impedir que por el lado de los ingresos privados se generen concentraciones de dinero que desequilibren la contienda.

Asimismo, en México no hay lugar para las donaciones anónimas a los partidos, por lo que cada fuerza política ha de entregar recibos por las aportaciones que le otorgan los particulares y dar cuenta de ellas a la autoridad electoral.

En lo que toca a las fuentes de financiamiento privado, el artículo 49 de la ley electoral federal estableció desde 1996 que:

No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración

pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza; e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Esta disposición busca evitar el desvío de recursos públicos hacia partidos o candidatos –práctica usual en el pasado y que, incluso, ya es considerada un delito penal en México–; también pretende salvaguardar a la política como un ejercicio soberano, sin injerencias externas; mantener la separación entre política y religión que está en la base del Estado laico y, finalmente, no dar espacio al tráfico de influencias que pudiera representar el financiamiento de empresas mercantiles a las campañas políticas.

1.3. Acceso a los medios electrónicos por parte de los partidos

En las sociedades masivas como la mexicana la comunicación a gran escala fluye, sobre todo, a través de la radio y la televisión. Es por ello que la comunicación política y la información electoral, si quieren ser democráticas, es decir, estar al alcance de la ciudadanía, deben aparecer en los medios electrónicos. Desde 1977, cuando con la primera apertura política del régimen surgido de la revolución mexicana se dio a los partidos rango de entidades de interés público, se abrieron los llamados “tiempos oficiales” en los medios electrónicos a los mensajes de los distintos partidos políticos.

En 1996 esta disposición se reforzó añadiendo a los programas permanentes de los partidos –uno al mes de quince minutos- y especiales –una hora de debate entre el conjunto de opciones sobre un tema convenido entre ellas-, los programas a lo largo de las campañas y estableciendo que el Instituto Federal Electoral (IFE) habría de adquirir espacios en radio y televisión para ser utilizados por los partidos. Se trataba de 10 mil spots de 20 segundos en radio y de 400 en televisión y cuyo costo no debía exceder el 12 por ciento del financiamiento público.¹

A lo anterior se incorporó la posibilidad expresa de compra por parte de los partidos políticos de tiempos y espacios en radio y televisión para difundir su propaganda. Eso sí, se fue claro en especificar que ningún particular podría hacer ese tipo de compras. La intención de esta norma también es clara: todo el diseño de equidad correría el riesgo de verse trastocado si terceros irrumpieran en las campañas con “gastos independientes” a los partidos, beneficiando a unos candidatos y perjudicando a otros.

1.4. Gasto acotado

Si por el lado de los ingresos de los partidos la legislación se concibió como un estímulo a la equidad, lo mismo ocurrió con la legislación de 1996 por el lado del gasto durante las campañas. Para tal fin se establecieron topes

¹ Artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996.

a los gastos de campaña en todas las elecciones federales. Así, el IFE determina antes de cada elección el tope de gasto por distrito electoral para diputados (existen 300 distritos uninominales en México, de los que surge cada diputado y el tope es idéntico en todos los casos), para senadores (en este caso el tope de gasto de campaña varía en función del número de distritos que hay en cada entidad federativa) y para presidente.

1.5. Fiscalización exigente

Todo el diseño previo carecería de sentido si no hubiese facultades e instrumentos para verificar el cumplimiento de la norma. La reforma electoral de 1996, además de las modificaciones ya reseñadas, fue sustantiva también porque fortaleció a las instituciones electorales, a los árbitros de la contienda. En particular, dotó de plena autonomía frente al poder ejecutivo al Instituto Federal Electoral y creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, última instancia en materia de controversias electorales en el país.

En lo que toca a la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos, se dispuso por ley que en el máximo órgano de decisión del IFE autónomo, su Consejo General, habría una Comisión de Fiscalización permanente, con atribuciones como estas: la posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes; la capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran

con las normas de financiamiento; pedir informes detallados a los partidos políticos o a las Agrupaciones Políticas Nacionales; ordenar auditorías y visitas de verificación, así como la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Además, a lo largo del tiempo en que corren las campañas electorales, el IFE sigue con lupa lo que ocurre con el principal destino de gasto de los partidos políticos y las coaliciones electorales: la compra de anuncios en radio y televisión. Lo hace a través de un monitoreo y contrasta esa información con los reportes de los partidos.

En suma, las coordenadas fundacionales de la regulación del dinero y la política en México son: financiamiento público predominante; financiamiento privado con límites; acceso a medios por parte de los partidos políticos a través de los tiempos del Estado y de la contratación de anuncios; gasto acotado durante las campañas y, por último, una amplia fiscalización.

2. Un balance del modelo mexicano (1997-2006) de regulación de las condiciones de la competencia

2.1. Los avances significativos

CUALQUIER OBSERVADOR DE LA REALIDAD política mexicana puede reparar en que, a partir de 1997, el sistema de partidos se hizo más equilibrado y competitivo. Se emparejaron los recursos de los partidos y, desde entonces, también lo ha hecho su presencia y representación nacional, en particular de las tres fuerzas políticas que concitan mayores adhesiones ciudadanas. Un buen botón de muestra es que en todas las elecciones que siguieron a la reforma electoral de 1996, ningún partido alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Así, en 1997 se inauguró el fenómeno de los “gobiernos divididos” que hasta la fecha son una constante. Tres presidentes –Ernesto Zedillo en la segunda mitad de su sexenio; Vicente Fox a lo largo de toda su administración y Felipe Calderón, en la legislatura que inició con su mandato-, al carecer de un respaldo mayoritario en la llamada Cámara baja, han tenido que negociar con la oposición toda iniciativa legal que quieran hacer prosperar. Lo mismo ocurre con el Senado, que en las dos ocasiones en que se ha renovado totalmente después de la reforma de 1996 –2000 y 2006– cuenta con una composición plural y carente de mayoría en manos de un solo partido. Asimismo, la alternancia fue una realidad en el año 2000, tras siete décadas de gobiernos surgidos del partido heredero de la Revolución mexicana, y en 2006

tuvieron lugar las elecciones más competidas de la historia de México, a grado tal que la presidencia se decidió por una diferencia de apenas el 0.56% de los votos.

Para decirlo en breve, la reforma de 1996 fue indispensable para asegurar en México la existencia de un sistema de partidos competitivo, con elecciones de pronóstico reservado, sin ganadores ni perdedores determinados de antemano, es decir, con elecciones democráticas. He ahí su gran acierto.

Sin embargo, la competencia política, como es natural en los procesos sociales, dio lugar a nuevos problemas que, por lo mismo, la legislación no atendía y, a la vez, hizo evidentes algunas insuficiencias de la norma. A continuación se resumen esos problemas en ausencias, insuficiencias y deficiencias.

2.2. Los vacíos normativos

Un primer vacío que se hizo evidente en la ley fue el referido al tema de las llamadas “precampañas” electorales. Como se ha explicado en las líneas anteriores, la regulación de los gastos de campaña se refiere precisamente sólo a los periodos oficiales de las mismas y, por lo tanto, la norma venía siendo omisa en lo que se refiere a los ingresos y gastos de quienes aspiran a alcanzar la nominación de un partido político a una elección constitucional. Tuvo que ser el IFE, a través de sus reglamentos de fiscalización, quien se empezara a hacer cargo de este problema que, sin embargo,

permaneció ausente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Constitución hasta 2007.

Otro de los asuntos no contemplados en la ley tiene que ver con la no reglamentación sobre lo que sucedía una vez que un partido político perdía su registro –esto es, al no alcanzar al menos el 2% de la votación nacional emitida en alguna elección federal. En tanto que no había especificación alguna, podía ocurrir que el conjunto de activos adquiridos por un partido político a lo largo de su existencia –bienes muebles e inmuebles– o los recursos en sus cuentas bancarias, cuyo origen en buena medida fueron los recursos públicos que recibió el partido, pasaran sin más a manos de particulares.

2.3. Las insuficiencias

Por lo que toca a las insuficiencias, el tema más relevante es el de las herramientas de la fiscalización en manos del Instituto Federal Electoral. A propósito de la campaña electoral del año 2000, se detectaron y sancionaron dos tramas de financiamiento ilegal cometidas, entonces, por las dos principales fuerzas políticas del país: el PRI y el PAN (en alianza con el Partido Verde). El “Pemexgate” y “Amigos de Fox” pusieron a prueba tanto el diseño legal para llevar a cabo una exhaustiva fiscalización como al Instituto Federal Electoral (IFE) quien, tras procesos de investigación no exentos de controversias, finalmente llegó al fondo de los hechos e impuso dos sanciones que pueden considerarse como históricas: 1,000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas

democráticos), y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio que había llevado a la presidencia al titular del Ejecutivo en funciones.

En el transcurso de sus investigaciones, fue necesario que el IFE contara con la colaboración de distintos órganos del Ejecutivo encargados de la procuración de justicia, así como del sistema financiero mexicano y también del Poder Judicial. En algunos casos la disposición de colaboración fue evidente, en otros, las reticencias afloraron. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República contribuyó con el IFE en la investigación sobre el financiamiento irregular en que estuvo inmiscuido el PRI, pero en cambio no entregó conclusiones cuando se trató de indagar de las conductas ilícitas cometidas por el PAN; las autoridades financieras, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por su parte, evidenciaron una sistemática ausencia de voluntad para contribuir en las indagaciones de la autoridad electoral, invocando para ello los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que están obligadas a cumplir. Fue necesaria la intervención del poder judicial, primero a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y luego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que la información bancaria ligada a la trama de financiamiento irregular a la campaña de Vicente Fox pudiera ser conocida por el IFE. Las controversias acerca de las herramientas de fiscalización del IFE se presentaron, en efecto, porque no estaban del todo explicitadas en la norma y ello hizo que las investigaciones se dilataran en el tiempo (Córdova y Murayama, 2006).

2.4. Los errores

En materia de financiamiento público ordinario, en 1996 se dispuso que el monto total se calcularía a través de una fórmula que incorporaba, como variable, al número de partidos políticos existentes. Así, la llegada de más partidos significó incrementos de recursos para todos los actores, en un contrasentido de la competencia que indicaría que a mayor número de competidores menos ganancia para los agentes preexistentes.

La redacción del artículo 41 de la Constitución, vigente entre 1996 y 2007, establecía que en año de elecciones federales se daría un monto similar al de financiamiento ordinario a cada partido para gasto de campaña, sin distinguir entre una elección donde se sufraga por presidente de la república y se renueva por completo al Congreso de la Unión de aquellas en donde sólo se elige la Cámara de Diputados. Esto nos llevó al extremo de que en las llamadas elecciones intermedias se entregasen recursos, por concepto de gasto de campaña, superiores a los topes de gasto de campaña que la propia ley fija. Es decir, se les dio a los partidos más dinero para gastos de campaña del que se les permitió erogar.

Otra deficiencia de la ley se refiere a la compra de publicidad en radio y televisión. Si bien el artículo 48, párrafo 1 de la ley electoral, era nítido: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”, en ningún capítulo se

establecieron sanciones para los particulares que violaran esa disposición. Ello dio lugar a que en la campaña de 2006, actores privados como el Consejo Coordinador Empresarial quedaran sin sanción a pesar de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, al calificar aquella elección presidencial, que la campaña en medios de tal organismo empresarial había violado expresamente la ley.

Cuadro 3. Gasto en medios de comunicación electrónica en las campañas de 2006

Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en TV	Total de gasto en medios electrónicos (A)	Financiamiento público para campañas (B)	A / B en %
PAN	272,667,508	347,579,650	620,247,158	555,866,538	112%
Alianza por México	154,255,799	487,817,896	642,073,695	804,073,224	80%
Por el Bien de Todos	132,508,844	443,149,520	575,658,364	628,882,944	92%
PANAL	19,276,488	71,974,763	91,251,251	39,776,454	229%
PASC	9,390,745	35,351,322	44,742,067	39,776,454	112%
Total	588,099,365	1,385,873,152	1,973,972,536	2,068,375,614	95%

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en www.ife.org.mx

Una de las derivaciones negativas más serias de la ley surgida de 1996 tiene que ver con que se materializaron campañas electorales mediáticas y caras. Los gastos en los medios de comunicación son el gran destino del costo de las campañas (Lujambio, 2003). En la elección presidencial del 2000, por ejemplo, el 54 por ciento del gasto electoral se concentró en prensa, radio y televisión. Como ese año los partidos reportaron gastos en sus campañas por 2 mil 226 millones de pesos, los ingresos de los medios fueron superiores a los mil 200 millones. En el año 2003, los partidos gastaron únicamente en radio y televisión el 49 por ciento de sus recursos, es decir, 668 millones de pesos (Córdova y Murayama, 2006: 224) y esa tendencia se agudizó en la elección de 2006. Para tener una idea del volumen de recursos que los medios electrónicos han venido absorbiendo en las elecciones, es oportuno referir que según los informes de los partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral, en sus actividades proselitistas de 2006 gastaron más de mil 900 millones de pesos en radio y TV, que representan el 95% del financiamiento público que recibieron para gastos de campaña (cuadro 3). Ello a pesar de que el IFE detectó —y en su momento no sancionó, aunque estaba en sus atribuciones— que se emitieron 248 mil anuncios proselitistas en radio y 32 mil en TV que los partidos no reportaron, y que pueden significar una erogación en medios aún mayor que la que tiene estimada la autoridad electoral (cuadro 4).

Cuadro 4. Spots de los partidos durante las campañas electorales de 2006

Partido o coalición	Radio		Televisión	
	Monitoreados por IFE	No acreditados	Monitoreados por IFE	No acreditados
PAN	209,559	68,031	39,989	7,809
Alianza por México	234,787	133,784	69,390	10,825
Por el Bien de Todos	132,068	37,395	33,077	10,384
PANAL	20,570	8,227	12,574	3,611
PASC	4,705	722	853	238
Total	601,689	248,159	155,883	32,867
				21%
				20%
				16%
				31%
				29%
				28%

Fuente: Elaboración propia a partir del Dictamen de Fiscalización del IFE a las campañas, 21 de mayo de 2007.

Sobre la manera en que los medios se han vuelto determinantes en la calidad de la competencia electoral, es oportuno subrayar que buena parte de los litigios del difícil proceso electoral del 2006, tuvo que ver con lo que ocurría en la radio y la televisión y, en particular, por el uso de la publicidad en los mismos: sean los spots del presidente Fox, o los anuncios que dieron rienda a las campañas negativas cruzadas entre los principales contendientes que tanto contaminaron el ambiente político, o la ya mencionada intromisión ilegal del Consejo Coordinador Empresarial.

Entonces, los medios se han vuelto por un lado la principal causa explicativa de la espiral alcista en el costo de las campañas y, por otro, circuitos proclives a la defenestración de la actividad política y al deterioro del debate electoral.

En suma, a la luz de la experiencia acumulada en las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006 se hizo necesario dar un nuevo giro a la tuerca de la regulación de las condiciones de la competencia electoral atendiendo los siguientes problemas: a) la no regulación de las precampañas y la falta de normas para la disolución de los partidos políticos que pierden su registro; b) el crecimiento de la financiación pública en función del número de partidos políticos existente; c) diferenciar el financiamiento para campañas presidenciales, al Senado y a la Cámara de Diputados respecto a las de las campañas intermedias; d) explicitar las atribuciones de fiscalización del Instituto Federal Electoral y, e) evitar el incremento exponencial del costo de las campañas electorales por la compra de publicidad en radio y televisión. De estos puntos,

precisamente, se hizo cargo la reforma a la Constitución y a la ley electoral de 2007.

3. Acotar el poder de los medios, reducir el gasto y estabilizar el financiamiento: la reforma de 2007

EL ENCARECIMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES por el costo del acceso a los medios electrónicos, la intervención en la etapa proselitista de terceros para alterar las condiciones de la competencia, así como las dificultades para fiscalizar las ingentes cantidades de recursos que se venían canalizando a radio y televisión durante las contiendas políticas, hicieron necesaria una amplia operación política para acotar el poder del dinero y de los medios electrónicos. Ese es, sin duda, el rasgo más significativo de la reforma constitucional de 2007.

El modelo mexicano de regulación de las condiciones de la competencia, así, se distancia de los sistemas más “liberales”, como el de Estados Unidos, caracterizados por la permisividad al gasto privado –a través de los llamados “gastos independientes” a los partidos–, la ausencia de restricciones a la inyección de dinero a las campañas por parte de particulares –y en especial de las grandes corporaciones económicas–, así como por una débil fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos.

En nuestro caso, a partir de la reforma electoral de 2007 se prohíbe desde la Constitución la compra de espacios y tiempos en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos y se establece que la presencia de partidos y candidatos en radio y televisión será sólo a través de los

tiempos oficiales, de Estado, que en esta materia gestionará el Instituto Federal Electoral. Ello coloca a nuestro país en sintonía con lo que ocurre en otras democracias de Europa y América Latina, como Brasil y Chile en el último caso (Zovatto, 2003). Además, el IFE tendrá facultades para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las violaciones que se cometan; incluyendo la posibilidad de suspender, de manera inmediata, las transmisiones radiofónicas o televisivas que transgredan esas prohibiciones.² Asimismo, se eleva a rango constitucional

² El artículo 354 del Cofipe, inciso f), sobre las violaciones a las normas señala, a la letra:

Respecto de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;
- III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza;
- IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios;
- V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo.

la prohibición para que terceros adquieran publicidad en los medios electrónicos para favorecer o afectar a algún partido o candidato. Una disposición adicional es que se prohíbe la personalización –mediante la utilización de la imagen o la voz de los titulares de los entes públicos– de la publicidad que difundan los órganos del Estado la cual deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos y de orientación social.³

De esta forma, en vez de dejar espacio para que quienes tienen poderío económico y capacidad de compra de publicidad puedan afectar la equidad de la contienda, se pone énfasis en que las campañas son un asunto de interés público y ha de velarse porque se desarrollen en condiciones adecuadas. Esta reforma, al eliminar la posibilidad de que un concesionario, a través de la aplicación diferenciada de tarifas, pueda obstaculizar el mensaje de algún partido o candidato, garantiza el derecho a la libertad de información que, como argumenta Luigi Ferrajoli (2004), no es lo mismo que la propiedad privada de los medios de información; una es una libertad fundamental, y la segunda un derecho patrimonial que debe sujetarse a la ley.

³ Este resumen está tomado, en buena medida, de la ponencia “El financiamiento y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en México. La reforma electoral de 2007 en la Constitución y sus efectos en las leyes locales”, presentada por Lorenzo Córdova y Ciro Murayama en el Primer Congreso Internacional de Ciencia Política “Gobierno y democracia sin fronteras” en Mexicali, Baja California, el 8 de noviembre de 2007.

Otro cambio de relevancia para la expansión de los derechos que incorporó la reforma constitucional y que trasciende el campo electoral, es la inclusión del derecho de réplica en los medios de comunicación electrónica.

Una vez que se restringieron los gastos de los partidos, se procedió en la misma modificación constitucional a disminuir su financiamiento, en especial, el que venían recibiendo para gastos de campaña.

A partir de la reforma constitucional, el financiamiento público de los partidos políticos va a depender de dos variables previamente no consideradas a nivel federal: el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente. El inciso a, párrafo segundo, del artículo 41 constitucional establecerá que el financiamiento ordinario “se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal”.

Cuadro 5. Cálculo del monto de financiamiento a los partidos políticos en 2008

Ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral (julio 2007)	Salario Mínimo Diario Vigente en el DF en 2008 (SMDVDF)	65% SMDVDF	Financiamiento Público Actividades Ordinarias Permanentes
A	B	C	A*C
74,263,145	\$52.59	\$34.1835	\$2,538,574,217.11

Fuente: IFE.

Cabe decir que, en 2007, el último año en que se otorgó financiamiento público a los partidos siguiendo la fórmula fijada en 1996, el financiamiento por actividades ordinarias a los partidos políticos fue de 2,669 millones de pesos. Esto es, nominalmente y sin contar la inflación fue una cifra superior a la de 2008, lo que evidencia la reducción del volumen en el financiamiento ordinario anual a los partidos. Ahora bien, para expresar mejor esa reducción, considérese lo que se habría dado a los partidos en 2008 de no haber ocurrido la reforma electoral. Suponiendo que los costos mínimos de campaña no hubiesen sido modificados –de hecho no cambiaron entre 1996 y 2007– y que la actualización del financiamiento en 2008 hubiese dependido sólo del incremento inflacionario, que fue de 3.8% en 2007, el monto de financiamiento a los partidos habría resultado de 2,770 millones de pesos, es decir, de 232 millones (9.2%) más de lo que ahora se otorgó con la reforma.

Cuadro 6. Financiamiento ordinario a los partidos, 2008. Comparación fórmula actual vs. 1996

Partido	Financiamiento fórmula 1996	Financiamiento real 2008	Diferencia absoluta	Variación porcentual
PAN	\$770,781,771	\$705,695,906	-\$65,085,864.94	-9.2%
PRI	\$538,327,129	\$493,691,232	-\$44,635,897.03	-9.0%
PRD	\$463,066,998	\$424,209,886	-\$38,857,112.15	-9.2%
PT	\$219,638,132	\$201,211,947	-\$18,426,185.42	-9.2%
PVEM	\$231,913,915	\$212,478,662	-\$19,435,252.81	-9.1%
Conv.	\$207,666,234	\$190,244,835	-\$17,421,398.59	-9.2%
N. Alianza	\$194,631,106	\$178,303,836	-\$16,327,269.10	-9.2%
Alter. Soc.	\$144,898,683	\$132,737,912	-\$12,160,771.38	-9.2%
Total	\$2,770,923,968	\$2,538,574,217	-\$232,349,751.39	-9.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

Antes, como ya se mencionó, se utilizaba una complicada fórmula para definir el monto total de financiamiento que involucraba, entre otros elementos, al número de partidos con representación en el Congreso. Con esa fórmula se presentaban situaciones como la de 2001, donde la llegada de tres nuevos partidos políticos al Congreso incrementó el dinero correspondiente a todos los partidos en un 47%. Con la reforma esos problemas se eliminan y puede esperarse un comportamiento más estable de los recursos de los partidos, sin altas ni bajas drásticas.

La reforma constitucional determina (inciso b, párrafo II del 41 constitucional) que

el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

El cambio es importante porque, para empezar, se diferencian elecciones donde se renueva la presidencia y todo el Congreso de la Unión de las llamadas "intermedias". La fórmula que se aplicaba desde 1996 estipulaba que en año electoral, sin distinciones, se duplicaría el financiamiento ordinario, lo cual dio lugar a que en las elecciones intermedias algunos partidos recibieran más financiamiento público para campañas del que podían gastar en actividades proselitistas (en 2003, para señalar el caso más extremo, PAN, PRI y PRD obtuvieron en conjunto más de 870 millones para gasto en campaña por encima

de los topes de gasto de ese año). E incluso, en 2003, donde sólo se renovó la Cámara de Diputados, los partidos recibieron 41.7% más recursos, en términos reales, que los que obtuvieron para las campañas del año 2000.

Cuadro 7. Financiamiento para gastos de campaña, 2003 y 2006 frente a nueva fórmula

Año	Financiamiento entregado para gastos de campaña	Financiamiento para campañas con criterio de la iniciativa 2007	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
2006	2,068,375,613	1,134,620,937	-933,754,675	-45%
2003	2,421,611,942	556,132,609	-1,865,479,332	-77%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: en 2003 el salario mínimo diario fue de \$43.65 pesos y en 2006 de \$48.67 pesos. El padrón en 2003 fue de 65,337,047 ciudadanos y de 71,730,868 en 2006.

Como he señalado en otro espacio, la nueva redacción constitucional permitirá disminuir de forma decisiva los recursos entregados a los partidos en años electorales (Murayama, 2007). El cuadro 7 es elocuente de esas economías en los gastos de campaña: si se hubiese aplicado la fórmula que ahora se propone para la Constitución, en 2006 se habrían ahorrado 933.7 millones de pesos, el 45% de lo que se entregó, y en la campaña de 2003 se habría canalizado menos de la cuarta parte de los dos mil 400 millones que en ese ejercicio se otorgaron a los partidos con base en la ley, un ahorro del 77%. Así, frente

a la expectativa de un costo creciente de las campañas, la reforma implica una notable inflexión a la baja.

Los críticos a la reforma constitucional señalan que, al reducirse los gastos en medios y acortarse las campañas, los partidos en realidad no pierden tanto. Pero el objetivo de la reforma fue abaratar las campañas, mas no empobrecer a los partidos políticos. Cabe recordar que no hay democracia estable sin partidos sólidos.

Hay disposiciones complementarias en materia de financiamiento público. Asimismo, se dará un 3% adicional del monto ordinario a los partidos para que lo destinen a actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales. Si bien las “actividades específicas” existían desde hace años en la legislación, la fórmula de financiamiento era a través de reembolso de hasta el 75% de los gastos en que hubiesen incurrido los partidos, lo que con frecuencia se tradujo en simulación de actividades por parte de ciertos partidos para obtener mayores recursos. El mecanismo propuesto en la iniciativa reduce el riesgo moral de pretender engañar a la autoridad.

En lo que toca al financiamiento de particulares a la política se acota aún más la parte proveniente de fuentes privadas: sólo podrá ser del 10% del tope de gasto de la campaña presidencial previa.

En materia de fiscalización, desde la Carta Magna se define que los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que en el

pasado entorpecieron las averiguaciones del IFE, no le serán oponibles a la autoridad electoral cuando fiscalice los recursos involucrados en la contienda electoral (Córdova, 2007).

Asimismo, se regulan las precampañas y se define que la ley establecerá la manera en que se restituirán al erario público los bienes adquiridos por los partidos en caso de que estos últimos pierdan su registro.

Entre las virtudes de la reforma constitucional en materia de dinero y política conviene destacar: a) se reduce el costo de las campañas; b) el financiamiento a los partidos dejará de fluir a las arcas de los consorcios mediáticos a través de la compra de radio y televisión; c) los anuncios y mensajes de los partidos, como entidades de interés público, se harán en los medios electrónicos, finalmente concesionarios de espacios públicos, sólo en tiempos oficiales; d) se racionaliza el financiamiento público ordinario y se le da estabilidad en el tiempo; e) disminuye de forma drástica el financiamiento para gastos de campaña; f) se reduce el espacio para las aportaciones privadas; g) se regulan las precampañas; h) se establecen mecanismos para recuperar los recursos públicos tras la desaparición de partidos.

En suma, el modelo de regulación de las condiciones de la competencia en México vuelve a poner en el centro la equidad en la contienda.

Bibliografía

Alcántara, M. y Barahona, E. 2003. "Introducción ¿soluciones ante los retos?", en Alcántara M. y Barahona, E. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana-FLACSO-IFE.

Arredondo, P. 2008. "¿De la mediocracia a la partidocracia", en *Nexos*, núm. 364, México, abril.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 1997. *La reforma electoral de 1996*. México: FCE.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y arena.

Córdova, L. 2007. "La nueva reforma electoral", en *Nexos*, núm. 358, México, octubre.

Córdova, L. y C. Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y arena.

Del Castillo, P. 1985. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Del Castillo P. y D. Zovatto. 1999. *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH y CAPEL.

Ferrajoli, L. 2004. "Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica", en *Nexos*, núm. 316, México, abril.

IFE. 1995. *Memoria del proceso electoral federal de 1994*. México: IFE.

Lujambio, A. 2003. "México", en Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto (coords.) *Dinero y contienda político electoral*. México: FCE.

Murayama, C. 2007. "Las consecuencias económicas de la reforma electoral", en *Nexos*, núm. 358, México, octubre.

Salazar, P. 2004. "Democracia, la transición incomprendida", en *Nexos*, núm. 320, México, agosto.

Trejo, R. 2001. *Mediocracia sin mediaciones*. México: Cal y arena.

Trejo, R. 2005. *Podere salvajes y mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y arena.

Woldenberg, J. 2002. *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.

Zovatto, D. 2003. "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en Alcántara M. y Barahona, E. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana-FLACSO-IFE.

Ciro Murayama


ES ECONOMISTA POR LA Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid.

Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e integrante de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática A. C. Es coautor del libro *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox, Cal y arena*, México, 2006.

Actualmente es editor de la revista *Nexus* y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.



reflexiones
de
política
democrática

 No. uno

**Abstencionismo: crisis de partido
y fragilidad democrática**

Alfonso Zárate

 No. dos

Calidad de la Democracia y Estado de Derecho

Miguel Carbonell Sánchez

 No. tres

**Partidos políticos en América Latina: precisiones
conceptuales, estado actual y retos futuros**

Manuel Alcántara Sáez

**El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos
políticos en tiempos de alternancia**

Aldo Muñoz Armenta

**Cultura y participación política de las mujeres. Hacia
una definición de las condiciones que facilitan su
integración ciudadana**

María Luisa Tarrés Barraza

El cambio de valores y la trayectoria mexicana

Alejandro Moreno

Leales y volátiles: proceso de consolidación del nuevo sistema de partidos mexicano a través de las elecciones de diputados federales en México, 1994–2003

Silvia Gómez Tagle

**¿Son dos cámaras mejor que una?
Los sistemas bicamerales de América Latina**

Detlef Nolte

**La difícil gobernabilidad sin mayorías parlamentarias
en América Latina**

Margarita Jiménez Badillo

**Capital social en ocho países latinoamericanos:
México en contexto comparativo.**

John A. Booth



**Democracia y régimen de partidos en México en la
perspectiva latinoamericana**

Ilán Bizberg

**El problema de la confianza en los partidos en las
democracias latinoamericanas:
reflexiones desde el caso mexicano**

Esperanza Palma



reflexiones
de
política
democrática

Centro de Información Electoral
Departamento de Promoción Editorial

Área de Diseño Gráfico y Editorial
Jorge Armando Becerril Sánchez

Área Editorial
Ana Lleyly Reyes Pérez
Tania López Reyes

El contenido de este documento, los juicios y afirmaciones en él expresados son total y completa responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.



Reforma constitucional y democracia en América Latina en la actualidad. Dinero, medios y partidos: la reforma electoral de 2007. Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2008. En los talleres

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Centro de Información Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

Publicación de distribución gratuita