

SOCIEDAD CIVIL AUSENTE Y PARTIDOCRACIA PRESENTE

Jaime CÁRDENAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los medios antes de la reforma electoral de 2007*. III. *Las actitudes de la autoridad electoral antes y durante el proceso electoral de 2006*. IV. *La reforma constitucional electoral del 13 de noviembre de 2007*. V. *La clave partidocrática de la reforma electoral de 2007*. VI. *Democracia interna en los partidos*. VII. *La necesaria derogación del financiamiento privado*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad civil no ha sido motivo de efectivo interés en las reformas electorales de las últimas décadas. Todas las modificaciones electorales, sean constitucionales o legales, se han ocupado de problemas vinculados a la limpieza de las elecciones, a la libertad del sufragio, a la integración de la representación popular, al financiamiento público a los partidos políticos, a la autonomía e independencia de las autoridades electorales, a la construcción de autoridades jurisdiccionales en materia electoral, a los medios de impugnación en materia electoral, a los delitos electorales, a las fiscalías especializadas para la atención de delitos electorales, etcétera. En esos temas, no se niega, puede haber una cierta orientación ciudadana, pero ésta nunca ha sido la preponderante. Lo fundamental para la clase política nacional ha sido el reparto del poder público mediante acuerdos que se plasman posteriormente en reformas electorales. La so-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ciudad civil y los derechos de los ciudadanos que la componen no han constituido el interés principal.

Esto explica el carácter de las reformas electorales, lo tortuoso y zigzagante de nuestra transición democrática y la carencia de una reforma del Estado integral. Mientras la clase política nacional siga pensando en ella misma y no en la sociedad, nuestra democracia no tiene futuro. La reformas de 2007 y 2008 no han sido la excepción. A través de ellas, los partidos se enfrentaron a otro poder fáctico —el mediático— para limitar su participación electoral y, al igual que las reformas previas, siguieron sin ocuparse de los ciudadanos. El origen de esta última reforma está en la previa de 1996, en el indebido papel de los medios de comunicación electrónicos y en las múltiples omisiones de las autoridades electorales.

Sin duda alguna, la reforma electoral a la Constitución y a la legislación secundaria de 1996 fue muy importante. Según Ernesto Zedillo, presidente en funciones, iba a ser la reforma electoral definitiva. Esa reforma, entre otras cosas, promovía un generoso financiamiento público a los partidos; estableció algunas reglas de equidad en el reparto de financiamiento público; fijó límites máximos de gasto electoral durante las campañas; permitió la elección por sufragio universal de las autoridades del Distrito Federal, lo que no sucedía desde 1928; creó un Tribunal Electoral integrante del Poder Judicial federal, y le concedió autonomía política al IFE con el propósito de que el Poder Ejecutivo no interviniera en la designación de los consejeros electorales y sí lo hicieran los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. No obstante las indudables ventajas de la reforma y el éxito inicial de su aplicación en las elecciones de 1997, 2000 y 2003, hubo asuntos y casos político-electorales que en esos y subsiguientes años mostraron las terribles omisiones de los reformadores.

Entre los temas omitidos o deficientemente tratados por los legisladores fueron destacando los que tienen que ver con el papel de los medios de comunicación electrónica, la ausencia de mecanismos de democracia participativa, la falta de democracia interna en los partidos y el dinero privado en los procesos electorales. Dicho de otro modo, la reforma de 1996 no tocó los intereses de los poderes fácticos y tampoco le dio al IFE plenas competencias legales para enfrentar la influencia de éstos en las contiendas políticas. El resultado fue la consolidación de los medios y de los empresarios en los procesos electorales, al grado de que en 2006

fueron los auténticos definidores, con el indebido auxilio de las autoridades electorales, de las campañas y de los resultados electorales. Las autoridades, sobre todo en los últimos años, toleraron y permitieron mediante interpretaciones legales restrictivas la intervención indebida de los poderes mediáticos y empresariales en las campañas, desequilibrando así las condiciones de la competencia y profundizando la inequidad electoral.

II. LOS MEDIOS ANTES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Es tan importante la influencia de los medios de comunicación electrónicos en la vida nacional que durante el proceso electoral de 2006 se aprobaron reformas legislativas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones —se publicaron el 11 de abril de ese año en el *Diario Oficial*— no con el propósito de ampliar derechos ciudadanos o democratizar a los medios, sino con la finalidad de consolidar el poder de las dos grandes televisoras del país y de las principales cadenas de la radio. Las modificaciones legales implicaron en los hechos una contrarreforma que pone en riesgo la transición a la democracia en México; con ella se beneficia a los candidatos que se consideran “a modo” o favorables a los intereses de las televisoras. Con ella se ayudó y ayudará, hasta que se sustituya por otra, a los partidos y a los líderes de los partidos que la apoyaron. Fue una reforma que privatizó el espacio radioeléctrico, espacio que jurídicamente es de la nación. Además de que se trató de una reforma que excluyó de su regulación a los medios de comunicación electrónicos públicos y culturales del país, así como a las expresiones ciudadanas que promueven la radio comunitaria, el derecho de voz de las minorías o el derecho de réplica.

Los cambios legales se conocen popularmente como la “ley Televisa”, pues, se dice, fueron diseñados no en las comisiones del Congreso de la Unión sino en las oficinas jurídicas de esa televisora. Entre las críticas a las enmiendas, podemos señalar las siguientes:

- 1) La rapidez y la falta de debate en su aprobación, pues en la Cámara de Diputados, en unos cuantos minutos, sin discusión alguna y con ningún voto en contra de los diputados, se aceptaron las modificaciones, y en la Cámara de Senadores, aunque algunos legisladores

expusieron una interesante polémica en su seno, la mayoría de ellos aprobaron las reformas sin razones convincentes. Lo anterior tuvo lugar dentro del contexto del sexenio de Fox, que se caracterizó por ser un gobierno que actuó a favor de los concesionarios de los medios de comunicación y que les concedió privilegios en el otorgamiento o refrendo de concesiones, a cambio de apoyos electorales o de impunidad.

- 2) El órgano regulador de los medios —Comisión Federal de Telecomunicaciones o COFETEL por sus siglas— no se planteó en la ley como un órgano autónomo del Ejecutivo Federal sino como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo señala el artículo 9A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 3) Las competencias legales de la COFETEL son débiles para el otorgamiento de concesiones, por lo que las principales funciones recaen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esto es, en el Poder Ejecutivo.
- 4) Las concesiones se otorgan mediante licitación pública, es decir, los grandes capitales y los empresarios más experimentados en medios de comunicación electrónica son los que tienen más posibilidades de obtener futuras concesiones, con lo que el espacio radioeléctrico se rige por las leyes de un mercado asimétrico y no por el interés social.
- 5) No se democratizan las concesiones, se dejaron intactas. En los artículos 22 y 28 de la Ley de Radio y Televisión se permiten las concesiones “combo”, esto es, la práctica antijurídica de transmisión por AM y FM a un concesionario que no ha participado en dos distintos procedimientos de concesión. En otras palabras, basta tener una concesión para tener doble beneficio.
- 6) En materia electoral, la “ley Televisa” no le concedió al órgano electoral —Instituto Federal Electoral— ningún poder regulador y rector en la compra de tiempos en la radio y la televisión que realizan los partidos, pues tal como lo establece el artículo 79A de la Ley de Radio y Televisión, el IFE se entiende como un pagador de la publicidad de los partidos a los medios.¹

¹ Algunas de estas “innovaciones” se declararon inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante 2007, en la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

Por si fuera poco, los medios no sólo lograron la aprobación de la “ley Televisa” durante el proceso electoral de 2006, sino que previamente, antes del inicio del proceso electoral —legalmente inició en octubre de 2005—, presionaron a los dirigentes de los principales partidos para que no hubiese una reforma electoral que los lastimara. Así, les mencionaron a los dirigentes de los partidos que si iban a la reforma electoral, y ésta tocaba a los medios, ellos iban a perjudicar en pleno proceso comicial a los candidatos de los partidos de quien pretendiera cualquier reforma que les dañara. La actitud de los medios obedecía a que muchas voces, desde 2003, principalmente de la academia y de las autoridades electorales, habían insistido que el IFE debía tener más atribuciones de regulación y de control sobre los medios durante los procesos electorales. Algunos propusieron desde los años posteriores al 2000 que: el IFE realizara las contrataciones de tiempos en radio y televisión a fin de generar condiciones de equidad en la compra de espacios; otros argumentaron que las tarifas que cobran los medios a los partidos debían ser públicas e iguales para todos los partidos; y algunos más señalaron que el modelo a seguir era el europeo, indicando con ello que debía prohibirse la contratación comercial de tiempos en radio y televisión para propósitos político-electorales y que las plataformas electorales de los partidos debían exponerse en los tiempos gratuitos —en México, los medios no pagan impuestos en efectivo por el uso del espacio radioeléctrico— que por ley deben otorgar los medios privados al Estado.

Ante estas voces, los medios, en acuerdo con las dirigencias de los partidos, impidieron cualquier reforma electoral previa al proceso electoral de 2006, pues sabían que cualquier deliberación sobre una reforma electoral debía comprender el tema de medios, y ellos no estaban dispuestos a ceder privilegios, entre otros y muy importante es: quedarse con más del 65% de todo el financiamiento público y privado de todos los partidos por concepto de cobro de derechos de transmisión de propaganda política. Por eso rechazaron cualquier reforma, y después “madrugaron” con la “ley Televisa” en 2006.

III. LAS ACTITUDES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL ANTES Y DURANTE EL PROCESO ELECTORAL DE 2006

La autoridad electoral preparó el proceso electoral de 2006 bajo un velo de descrédito y de sospecha. El Consejo General del IFE no se inte-

gró en octubre de 2003 con el apoyo de todas las fuerzas políticas, y los vínculos de los consejeros electorales con las dirigencias del PAN y del PRI eran y son notorios. En las campañas de 2006 abundó el dinero privado. El gobierno federal gastó más de 1,700 millones de pesos en publicidad gubernamental, lo que fue visto por muchos como publicidad política paralela a las erogaciones de la campaña del PAN. El presidente Fox, en actos públicos y privados, respaldó al candidato Calderón. Hubo presencia de la clase empresarial en los medios de comunicación, brindando apoyo al candidato del PAN. La radio y la televisión actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato del PAN, principalmente por el número tan grande de menciones negativas en los noticieros en contra de Andrés Manuel López Obrador. Existió una fuerte campaña negra del PAN y después también del PRD a través de “spots”. Políticos extranjeros como José María Aznar apoyaron la candidatura de Calderón. Y el Congreso, como ya se señaló, aprobó reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (la ley Televisa) que implicaron un obsequio del gobierno federal a los concesionarios de los medios electrónicos para que éstos, a cambio, promovieran la candidatura de Calderón. El contexto de ambiente previo a la jornada electoral no auguraba elecciones equitativas y en igualdad de oportunidades entre los contendientes y los partidos, y parecían confirmar las lecturas políticas que desde hace muchos meses se hacían en México, en el sentido de que la clase empresarial y la oligarquía política por ningún motivo aceptarían a un presidente como López Obrador.

El órgano electoral fue responsable por omisión de muchas de las deficiencias del proceso electoral, omisiones que desde el proceso electoral de 2000 ya habían ocurrido. En materia de medios, las principales omisiones del IFE fueron:²

- 1) Según el anterior artículo 48.1 del Código Electoral, era derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para efectos electorales. Sin embargo, esa contratación, de acuerdo con el artículo 48.8 de la misma ley, debía realizarse con la partici-

² Cárdenas Gracia, Jaime, “Campañas electorales, poder y medios”, *El triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2008, pp. 11-16.

pación de una oficina del IFE: la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. En el proceso electoral pasado, el IFE no estableció ningún mecanismo de participación o supervisión sobre las contrataciones que hacen los partidos con los medios, lo que, de darse, hubiese permitido garantizar mejores condiciones de equidad. En su lugar, el IFE celebró convenios con los medios electrónicos para lograr que le informaran, sólo sobre una parte del proceso, de las contrataciones y tarifas de los partidos. El IFE abdicó de su responsabilidad como autoridad y se situó, desde el punto de vista formal, en condiciones de igualdad con los medios, los que obviamente informaron de acuerdo a su conveniencia, en plano simétrico con la autoridad electoral y no en una relación jerárquica de autoridad como correspondía.

- 2) El IFE no insistió en la obligación que tienen los medios electrónicos para dar el derecho de aclaración o réplica a los partidos y candidatos que ya se establecía en el artículo 186, párrafo tercero, del Código Electoral vigente en ese año, el que decía:

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercitará, sin perjuicio de aquellas correspondientes a las responsabilidades o al daño moral...

- 3) El IFE no hizo efectivas las normas que preveían los artículos 182.4 y 182.A.5 del anterior Código Electoral. Estos artículos señalaban que la propaganda electoral de los partidos debía destinarse a la exposición de la plataforma electoral. El artículo 182.A.5 determinaba que: “Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como su análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos”. Es decir, la propaganda en medios no podía tener sólo una connotación de superficialidad; era y es fundamental que los partidos divulguen programas, plataformas electorales e ideas. El IFE pudo sancionar a los partidos, en los términos de los

artículos 38.1 y 269 del anterior Código Electoral, por la violación a las normas que obligaban a la promoción de ideas y programas políticos, pero no lo hizo. También pudo promover el cumplimiento de esas obligaciones mediante acuerdos del Consejo General, pero no insistió en ello.

- 4) Igualmente, el IFE pudo hacer efectiva la obligación que señalaba el artículo 46.2 del Código Electoral, que indicaba:

Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia.

Esta norma fue incumplida durante el proceso electoral y con posterioridad, y el IFE no presentó denuncias ante las autoridades correspondientes —las de la Secretaría de Gobernación— por violación de estas normas.

- 5) En materia de tarifas, el IFE tampoco presionó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al cumplimiento y aplicación de los entonces vigentes artículos 52 a 57 de la Ley Federal de Radio y Televisión para que esta autoridad publicitara las tarifas de contratación de los medios. Ello hubiese permitido difundir ampliamente las tarifas para evitar privilegios a ciertos partidos.
- 6) El proceso electoral se caracterizó, como ningún otro en nuestro pasado reciente, por el uso de publicidad y propaganda electoral dirigida a la descalificación, denostación o injuria del candidato o partido político adversario. No es que en otros procesos electorales no se hubiese presentado el uso intensivo de este tipo de propaganda, desde luego que había episodios de estas características en otros procesos electorales anteriores, pero los mismos no constituían la parte central de la campaña ni tampoco se orquestaban de manera sistemática como se presentaron durante 2006. Se dijo, principalmente por los líderes del PAN, que la campaña negra estaba protegida por la libertad de expresión. Sin embargo, estimo que podríamos pensar algo parecido si estuviésemos en presencia del ejercicio de la crítica, pero cuando se usa sistemáticamente con “real mali-

cia” con el sólo propósito de insultar, agraviar e injuriar, me temo que la libertad de expresión no puede proteger una campaña negra, menos cuando fue un instrumento en manos del poder formal e informal para destruir a su adversario, cuando no se trató de una vía surgida de abajo hacia arriba y cuando la campaña negra fue concebida para manipular y sembrar odio entre los sectores sociales. Por tanto, la campaña negra no fue un instrumento de crítica democrática.

Lo más grave residió en la omisión del IFE. Éste tardó mucho tiempo en reaccionar, aun cuando la ley electoral, en el artículo 38.1, inciso *p* del Código Electoral, prohíbe la injuria, la denostación y el insulto, y cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había utilizado en algunas de sus resoluciones el argumento de campaña negra para anular comicios, y en ciertos estados de la República había ordenado la suspensión de “spots” con estas características.

En una democracia se debe criticar, se pueden tener ideas contrarias al adversario, pero no se puede conformar un esquema político concentrado *ad hominem* en contra de una sola persona. En el proceso electoral de 2006 no vivimos una democracia en México, asistimos a un linchamiento inadmisibles para la sociedad abierta y libre que queremos construir. La provocación y exaltación del odio hacia Andrés Manuel López Obrador fue evidente por parte de los medios y de otros poderes fácticos.

- 7) Un asunto muy grave consistió en la no actuación del IFE respecto a las contrataciones de tiempos en radio y televisión que el Consejo Coordinador Empresarial y otras empresas privadas y organismos hicieron. El IFE no hizo cumplir el anterior artículo 48.13 del Código Electoral, que señalaba que “en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros”. En su resolución del 5 de septiembre de 2006, en la que el Tribunal Electoral validó la elección de 2006, aunque consideró irregulares esas contrataciones no las estimó suficientemente graves y determinantes para anular la elección. Tampoco por estos hechos dio vista a autoridad alguna, sino que se concretó inaceptablemente en el texto de su dictamen a “regañar” al Consejo Coordinador Empresarial.

La relación de omisiones del IFE y algunas del Tribunal Electoral dan cuenta del poder de los medios. Los poderes fácticos estuvieron en el proceso electoral de 2006 más allá de las autoridades formales, y éstas, aun teniendo algunos instrumentos legales para su control, no los emplearon, pues sabían del poder de los medios y del riesgo que implicaba enfrentarse a ellos. La aprobación de la “ley Televisa” durante el proceso electoral de 2006, las omisiones de las autoridades electorales y las deficiencias en ese proceso fueron prueba de la evidente inequidad y falta de autenticidad en el proceso electoral de 2006.

Era necesaria una reforma electoral y una reforma a los medios. Una reforma electoral que prohibiera las contrataciones de tiempos en la radio y la televisión comercial, una reforma que derogara el financiamiento privado en las campañas, que es la principal correa de transmisión de corrupción entre el sector privado y el público y, en fin, una reforma que otorgara armas participativas y deliberativas al ciudadano. Una reforma de medios para democratizarlos, para evitar el duopolio televisivo, para promover la televisión y la radio públicas, para incentivar a la radio comunitaria, para darle voz a las minorías en los medios, para garantizar el derecho de réplica de los ciudadanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante los meses de mayo y junio de 2007, invalidó diversas normas de la “ley Televisa”, principalmente la vinculada a los artículos 16 y 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión.³ La declaración de inconstitucionalidad de esos preceptos, columna vertebral de la “ley Televisa”, entraña el impedimento para que los concesionarios de la radio y televisión obtengan el refrendo automático de las concesiones de radio y televisión, y con ello el dominio del espectro radioeléctrico a perpetuidad, pues los obliga a acudir a la licitación pública en condiciones de igualdad con aquellos que aspiren a obtenerla y no con un trato de privilegio. Además de que en esa declaración de inconstitucionalidad la Corte invocó el derecho a la información, la libertad de expresión, la igualdad jurídica, la rectoría económica del Estado y el dominio directo de la nación sobre el espectro radioeléctrico.

Esta decisión frenó los efectos de la “ley Televisa”, y a partir de la misma es posible que el Legislativo federal, que aún no lo ha hecho por la presión de los medios y la debilidad del gobierno de Calderón, promueva una legislación para los medios moderna, democrática, competi-

³ Acción de inconstitucionalidad 26/2006.

va, que respete la pluralidad, garantice la diversidad cultural de la nación y asuma una función social. Se necesita en nuestro país un marco jurídico de los medios de comunicación electrónicos que brinde voz a todos los sectores sociales y políticos, un régimen de medios públicos y no sólo de medios privados.

Los medios seguirán haciendo todo lo posible para evitar una reforma que los afecte. Han estado por detrás y por encima de las instituciones formales y han decidido en alianza con la clase empresarial que un proyecto político, económico y social tiene más valor que los demás y que debe prevalecer por mucho tiempo. Han roto con el principio de pluralismo político que es fundamento de cualquier sistema democrático. Su actuación en el proceso electoral de 2006 apuntala mis afirmaciones. Los medios de comunicación electrónica son, hoy en día en México, los principales enemigos de la democracia y del Estado constitucional de derecho.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007

Las reformas constitucionales de carácter electoral de 2007 se desarrollaron en tres ejes fundamentales: 1) la prohibición de los partidos, candidatos y particulares para contratar tiempos en radio y televisión; 2) la reducción pero no la derogación del financiamiento privado, y 3) la disminución de recursos públicos en los procesos electorales, aunque como pone de manifiesto el proyecto de presupuesto del IFE para 2009, eso sigue siendo una aspiración no realizada del todo.⁴

Esos tres ejes tuvieron como objetivos: lograr la equidad en las contiendas; evitar tarifas diferenciadas de cobro por parte de los medios; superar la democracia del “spot”; impedir que terceros contraten tiempos en radio y televisión y con ello desequilibren las condiciones de la contienda; racionalizar en las precampañas y campañas los tiempos en radio y televisión del Estado; prohibir que la propaganda gubernamental se use con propósitos político-electorales; limitar el papel de los grupos empresariales en la lucha político-electoral; disminuir los periodos de duración

⁴ Véase Becerra, Pablo Javier, “La reforma electoral de 2007”, *Revista Topodrilo*, México, núm. 7, septiembre-octubre de 2008, pp. 24-29.

de precampañas y campañas, y garantizar una rebaja en el costo público de las campañas.

Los tres ejes y los objetivos anteriores se complementan con innovaciones tales como: la regulación a nivel constitucional, pero desgraciadamente aún no legal, del derecho de réplica; la prohibición para que organizaciones gremiales intervinieran en la creación de partidos políticos; la posibilidad para constituir partidos políticos en el Distrito Federal; el incremento de los recursos del financiamiento público para tareas de capacitación e investigación; el nombramiento escalonado de los consejeros electorales; la existencia de una Contraloría General para fiscalizar al IFE y de una Unidad Técnica para fiscalizar a los partidos; el establecimiento permanente de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la determinación para que las causales de nulidad electoral estén previstas expresamente en la ley;⁵ la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para desaplicar normas legales electorales contrarias a la Constitución; la uniformidad de los calendarios electorales locales en casi todos los estados; la facultad para que el IFE organice elecciones locales si así lo solicitan las autoridades electorales estatales; las obligaciones para la coordinación entre autoridades electorales federales y estatales con el propósito de fiscalizar a los partidos.

Estas modificaciones son de una importancia indudable para el desarrollo de la democracia en México. Sin embargo, la reforma presenta también sombras y olvidos importantes. Mantiene el financiamiento privado; no contempla candidaturas independientes; no establece mecanismos de democracia participativa, tales como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o la revocación de mandato, y no insiste con seriedad en la democracia interna partidista.

V. LA CLAVE PARTIDOCRÁTICA DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Los partidos no pensaron en los ciudadanos, en su participación, ni en los controles ciudadanos entre cada elección a la clase gobernante. Es

⁵ Véase el interesante trabajo de Manuel González Oropeza en este volumen, así como González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

una reforma que no se ocupa de la democracia interna de los partidos y que, por el contrario, afirma que la revisión de la vida interna partidista por los órganos electorales tendrá limitaciones. Lo anterior con el claro propósito de reforzar el poder de las cúpulas y no de la militancia al interior de las fuerzas políticas. También la reforma señala que la única vía de acceso al poder público son los partidos, lo que constituye un impedimento absoluto y claro a las candidaturas ciudadanas. Situación ahora reforzada con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda, que considera que está en la voluntad de los Estados miembros de la OEA considerar o no las candidaturas independientes, sin que ello signifique para la Corte Interamericana violación al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No fue una reforma en clave ciudadana y sí partidocrática, porque asuntos como el del acceso a la justicia electoral por los ciudadanos permanecieron intocados (a partir de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda, la legislación secundaria mexicana deberá contener un mecanismo de control de constitucionalidad para garantizar a los ciudadanos la salvaguarda de los derechos políticos). En la reforma electoral de 2007 y 2008, ni a nivel constitucional ni secundario existe una vía reconocida a los ciudadanos para impugnar por ellos mismos resultados electorales y no se reforzaron los medios de impugnación electorales para ampliar los supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Fue una reforma partidocrática porque no contempla mecanismos de democracia participativa, tales como la iniciativa legislativa popular, el referéndum, la revocación del mandato, la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes electorales, el presupuesto participativo electoral, etcétera. Es una reforma pensada por los partidos en aras de salvaguardar sus intereses y sin conceder a los ciudadanos un ápice de intervención efectiva en los asuntos electorales, más allá del día de la votación. Este mal diseño comenzó con el hecho de que los ciudadanos no tuvieron intervención real alguna en la designación de los nuevos consejeros electorales y de que éstos fueron designados por las cuotas de los partidos.

Otra faceta muy oscura de la reforma radica en la enorme limitación que se hace a las facultades del Consejo General del IFE, hasta ahora máxima instancia de dirección de la institución. En concreto, a través del órgano técnico de fiscalización designado por el propio Consejo, éste

perderá en gran medida el poder de revisión a las finanzas y patrimonio de los partidos y de las agrupaciones políticas nacionales. El análisis del Consejo General a las finanzas de los partidos, ingresos y egresos, será por vía indirecta y mediata al momento de decidir, y sin tener intervención en la planeación, dirección de las auditorías y el seguimiento directo de la propia investigación fiscalizadora, lo que constituye a todas luces una reducción de su poder. Junto a esta reforma existe otra, no menos preocupante: vía la existencia de un muy poderoso contralor general, se controlará la vida administrativa del Instituto Federal Electoral, lo que es adecuado, pero seguramente también servirá de ariete en contra de aquellos consejeros electorales que pretendieran tener conductas proactivas y desarrollar la disidencia interna. La Contraloría significará la reducción de los espacios de libertad y crítica internos, con lo que ello entraña para la democracia de una institución.

La reforma constitucional electoral de 2007 y secundaria de 2008 no fue la mejor reforma electoral ni la reforma electoral esperada. No sólo porque no resuelve el gran tema del reconocimiento de la pluralidad política en los medios de comunicación electrónica o no deroga el financiamiento privado, sino porque es una reforma que favorece exclusivamente a las nomenclaturas de los partidos en detrimento de los ciudadanos y de la democracia.

VI. DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS

Cada vez que un partido político pasa por un proceso interno para determinar candidaturas y dirigencias, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se satura de medios de impugnación tanto de militantes como de ciudadanos que reclaman que sus derechos fundamentales han sido transgredidos por las instancias partidistas. Los recientes ejemplos del Partido Alternativa y del PRD dan cuenta de ello.

¿Qué significa lo anterior? Que los partidos políticos son ámbitos en donde el Estado de derecho no ha penetrado y no existe como realidad en los diversos órganos de los partidos. En ocasiones, la causa es una dirigencia educada en las prácticas autoritarias como ocurre en el Partido Revolucionario Institucional. En otros partidos, la causa tiene que ver con falta de transparencia en las instancias partidistas y las violaciones a

los derechos de género, lo que ocurre en el Partido Acción Nacional. En el Partido de la Revolución Democrática la causa es el peso de las “tribus” que se imponen a la dirigencia utilizando cualquier medio. En otros partidos —PVEM, PT, Convergencia— la causa tiene que ver con conductas patrimoniales y muchas veces corruptas en la dirigencia. No hay partido político nacional que se salve de señalamientos por su falta de democracia interna.

Según Michels, la institucionalización de los partidos juega en contra de la democracia. ¿Cómo corregir o resolver el problema de la falta de democracia interna en los partidos? Desde antiguo han existido intentos de solución. Algunos, como Schiffrin, señalaron tres puntos de partida:

- 1) Libertad de expresión como presupuesto de la formación de voluntad política del partido, que comprendía las diversas ramas, puntos de vista ideológicos, direcciones tácticas y corrientes político-culturales del movimiento socialista.
- 2) Intensa autonomía y vida propia de las organizaciones locales para que actuaran como células primarias de las decisiones políticas y al mismo tiempo sirvieran de catalizadoras de la politización de las bases.
- 3) Constitución democrática del partido.⁶

Otros, como Stammer, insisten en la elaboración de estatutos y en la realidad de la organización. Stammer creía que en los partidos, y en las organizaciones en general, existen tendencias oligárquicas producto de la masificación y la burocratización de las asociaciones, que se ven aún incrementadas cuando los grupos directivos de las agrupaciones se reclutan por cooptación y patrocinio más que por delegación, o cuando el grupo intermedio de funcionarios se queda acartonado en su composición a causa de la apatía de sus miembros y a la rutina organizativa. También pensaba que existían tendencias a la democratización promovidas por la vigilancia y la movilidad política de los escalones inferiores y mandos medios, así como por influencia de determinados grupos superiores. Para fomentar estas tendencias a la democratización podían aplicarse medidas como las siguientes: adecuada articulación estructural de los partidos y

⁶ Lenk, Kurt y Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 275-277.

agrupaciones, distribuyendo la responsabilidad entre las asambleas de representantes locales y regionales, comisiones, etcétera; discusión exhaustiva de las decisiones políticas; formación política en todos los planos de la organización; movilidad de los dirigentes, etcétera.⁷

Muchos otros han hecho propuestas para combatir la antidemocracia interna en los partidos. Algunos con pesimismo, como Pedro de Vega, señalan que es muy difícil que el derecho constitucional controle el funcionamiento de los partidos, en tanto que son éstos los que hacen las leyes; para De Vega, el único freno posible a los partidos reside en la defensa jurídica del pluralismo, admitiendo una pluralidad de partidos frente a los sistemas de partido único.⁸

El profesor Lombardi señala que si bien es cierto que los partidos hoy en día son estructuras necesarias que dominan la vida política de los Estados, también lo es que en ocasiones se reparten las posiciones en los poderes públicos como botín. Por ello, cualquier disminución del nivel de democraticidad de los partidos se vuelve una disminución del nivel de democracia de las instituciones en la que aquéllos operan. Para promover la democracia interna de los partidos Lombardi propone ampliar el disenso interno de los afiliados y una forma de organizar el disenso a través del garantismo, es decir, estableciendo métodos formalmente democráticos al interior de los partidos de formación de las voluntades mayoritarias y de respeto a las minorías.⁹

Existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente a su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos. El problema de la oligarquización interna no es sólo una cuestión estética, que se vea mal que los partidos antidemocráticos jueguen en el ámbito externo con reglas democráticas; sino político y jurídico, pues es inaceptable que esas estructuras oligárquicas colonicen y se apropien de las instituciones estatales y que además excluyan al ciudadano del debate interno y externo porque han monopolizado la representación política.

⁷ Citado por Esteban, Jorge de y López Guerra, Luis, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 53.

⁸ Vega, Pedro de, "Grupos de presión y derechos fundamentales: en torno a la problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 5, mayo-agosto de 1987.

⁹ Lombardi, Giorgio, "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 27, mayo-junio de 1982, pp. 7-28.

Es por tanto fundamental penetrar socialmente en la vida interna de los partidos para que éstos tengan vida realmente democrática. También sería importante privarlos del monopolio representativo a través de figuras como las candidaturas independientes y los distintos mecanismos de democracia directa. Además habría que combatir la colonización que los partidos realizan de las instituciones mediante mecanismos participativos públicos, deliberativos, promotores de la rendición de cuentas social y acompañar todo ello con un rediseño democrático de las instituciones estatales.

Gran parte de la crisis de los partidos es debida a su carencia de legitimidad democrática. Los partidos han ido cayendo en las expectativas ciudadanas. En todo el mundo son vistos negativamente. Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que su funcionamiento interno no es democrático, y una ideología antipartidista se recrea y amplía.

La crisis partidista, con corrupción incluida por financiamientos ilegales —pero no sólo por ello—, es una crisis de los sistemas representativos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma monopolística los mecanismos del proceso democrático —candidaturas, campañas, canales de reproducción de elites—, resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un déficit de la democracia representativa.¹⁰

Los partidos seguramente seguirán existiendo pero no pueden mantenerse social y políticamente en las condiciones actuales. Se hace necesario que la ciudadanía acompañe a los partidos con nuevos movimientos sociales. Es obligada una modificación de fondo al sistema electoral para arrebatarles el control de estos procesos y es preciso combatir las tendencias oligárquicas con leyes de partidos que garanticen los derechos humanos de los militantes y simpatizantes, con formación de organización y procedimientos democráticos internos (públicos, participativos, deliberativos), con la exigencia de respeto a la disidencia interna, con mecanismos de protección para ella y con controles independientes y externos para que acaten todas las exigencias anteriores.¹¹

¹⁰ Blanco Valdez, Roberto, “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera de fin de siglo)”, en Porras Nadales, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 197.

¹¹ Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984; Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de le-*

Se podrá señalar que todas esas medidas son impensables, pues son los partidos los que aprueban las leyes por medio de sus grupos parlamentarios y que no están dispuestos a transformaciones como las expuestas. Me parece, en contra de lo anterior, que la sobrevivencia misma de los partidos reside en su profundo cambio. No hacerlo les será muy costoso en términos de respaldo social y de subsistencia. Desde luego que la modificación a sus estructuras oligárquicas no será fácil, pero con presión social pueden irse logrando reformas de trascendencia para su vida interna y el impacto que tienen en el aparato del Estado y en la sociedad.

En México, la clase política debe entender lo expuesto y revertir que pasemos de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica que termine pervirtiendo, como a veces parece, el sistema político que se construye. Hoy por hoy, los partidos se oponen a que las autoridades electorales vigilen su vida interna, tal como se pudo observar en las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en donde siempre ha existido una fuerte oposición por parte de ellos a ser sancionados y a ser obligados a satisfacer derechos de los militantes,¹² al grado que la última reforma electoral exige el agotamiento de todos los recursos en las instancias partidistas antes de poder acceder al sistema de medios de impugnación en materia electoral.¹³ También se oponen a ser sujetos obligados de manera directa en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o en la propia ley electoral, como se puede advertir de las débiles obligaciones de transparencia que tienen en los artículos 41 a 45 del COFIPE. Igualmente, han demostrado a

gitimidad y democracia interna de los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; y Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

¹² Entre los casos que provocaron un fuerte rechazo por parte de los partidos habría que recordar el asunto Juan Lago Lima, discutido en el Consejo General del Instituto Federal Electoral en varias de sus sesiones. Véase la versión estenográfica de la sesión del 30 de enero de 2002.

¹³ La fracción V del artículo 99 de la Constitución dispone: “Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables”.

la sociedad que son los principales promotores de la corrupción pública: Pemexgate, Amigos de Fox, videoescándalos del PRD, especulación inmobiliaria en Cancún por parte del PVEM, etcétera.

La legislación nacional sigue siendo endeble para enfrentar problemas como los reseñados. Se requieren cambios para fortalecer la autonomía de los órganos electorales, para obligar a los partidos a ser transparentes y democráticos, y para fiscalizarlos mejor. Es interesante ver que de los partidos se critica el elevado costo del financiamiento público —lo que es a todas luces pertinente—. Sin embargo, esa crítica no está seguida por un debate sobre las relaciones entre los empresarios y el poder, entre financiamiento y narcotráfico, entre financiamiento privado y apoyos extranjeros o nacionales ilegales.

La solución al enorme déficit de la democracia representativa, a la falta de democracia interna en los partidos y a la corrupción política, consiste en introducir algunas medidas institucionales a las que los propios partidos se han opuesto. Entre otras soluciones enumero:

- 1) Dotar a la autoridad electoral de competencias para que organice los procesos internos —de selección de candidatos y dirigentes— en los partidos.
- 2) Prohibir el financiamiento privado para financiar precampañas o campañas internas; todas ellas deben ser financiadas sólo con financiamiento público. Con ello se evitaría que los precandidatos sean financiados por fuentes ilegales o que adquieran compromisos indebidos con el sector privado o social.
- 3) Establecer en las leyes de transparencia que los partidos son sujetos obligados, pero no sólo respecto a la administración o el manejo de recursos, sino principalmente respecto a procedimientos y decisiones que tienen que ver con la definición de dirigencias y candidaturas.¹⁴
- 4) Aprobar una ley de partidos que profundice en la democracia interna de los partidos: derechos fundamentales de los militantes y sim-

¹⁴ Contrario a lo que aquí se propone, el artículo 44, párrafo primero, del COFIPE dice: “No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

- patizantes; organización y procedimientos democráticos; regulación democrática de corrientes internas, y medios de control internos y externos de la regularidad democrática de los procesos internos.
- 5) Sancionar jurídicamente cualquier acuerdo político que se superponga a la normatividad interna de los partidos, lo que en el PRD se conoce como: “pacto mata estatuto”.
 - 6) Incorporar nuevos tipos penales que penalicen conductas contrarias a la democracia interna de los partidos y la normatividad de los partidos.
 - 7) Abandonar el criterio de definitividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismo que señala que el militante o simpatizante antes de acudir a los medios de impugnación en materia electoral debe agotar los recursos internos en los partidos.
 - 8) Establecer como sanción a los partidos, en caso de violación a los derechos humanos de los militantes y simpatizantes, no sólo la restitución del derecho violado sino sanciones pecuniarias de reparación del daño.
 - 9) Modificar la cultura política hoy dominante que señala que los partidos tienen dueño; transformarla por otra, en la que se entienda que los partidos son entidades de interés público y que por lo mismo sus dueños no son los dirigentes sino todos los ciudadanos.

Estas medidas institucionales son obligadas para transformar la terrible realidad nacional y la paradoja que parece hoy insalvable, consistente en que a nivel de las instituciones públicas más o menos se avanza en materia de democracia, pero a nivel de los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales se retrocede a pasos agigantados. Hace algunos años aún pervivían los ecos del partido hegemónico; hoy lo que parece prevalecer en México es una partidocracia, que en sí misma es un lastre para el desarrollo democrático del país.

No tengo duda que una de las vías para cambiar la realidad antidemocrática de los partidos políticos en México consiste en la introducción de las figuras de democracia directa (referéndum, plebiscito, revocación de mandato, iniciativa legislativa popular, presupuesto participativo, acción popular de inconstitucionalidad, etcétera), al igual que la incorporación de las candidaturas independientes en todo género de elecciones. Mientras los pasos de diseño institucional señalados no se den, la partidocra-

cia nacional terminará por ahogar el prestigio de la democracia y de las instituciones nacionales.

VII. LA NECESARIA DEROGACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

El caso de los “Amigos de Fox”¹⁵ y el de los videoescándalos del PRD han puesto sobre el tapete de la discusión nacional la necesidad, cada día más imperiosa en nuestro país, de derogar el financiamiento privado. Éste tiene apenas una existencia legal de quince años de antigüedad en México. Pero a pesar de su juventud legislativa ya es un lastre para la vida política nacional y todavía puede tener, de persistir, más consecuencias funestas en la incipiente vida democrática nacional. El financiamiento privado, que en ocasiones se defiende como un mecanismo que vincula a la sociedad con los partidos, es en los hechos, por lo menos en México, el instrumento que favorece a específicos y privilegiados sectores de la sociedad y de la economía con los partidos y sus dirigentes. No es un instrumento, por las condiciones socioeconómicas de la mayoría de los habitantes del país, que permita que amplios sectores sociales se relacionen con los partidos. Por el contrario, es una variable que favorece a las nomenclaturas de los partidos y a los empresarios o líderes sociales que aportan recursos a los partidos. Es por lo mismo un instrumento partidocrático que aleja a los ciudadanos de la vida política porque suele generar enormes escándalos de corrupción.

Los “Amigos de Fox” tuvieron en su origen un financiamiento privado ilegal, en donde es preciso recordar que miembros prominentes del Partido Acción Nacional, como su dirigente Germán Martínez, no colaboraron debidamente con las investigaciones del IFE e incluso protestaron cuando eran requeridos para proporcionar información. Es más, la propia Procuraduría General de la República, de manera indebida, decidió no ejercitar la acción penal por delito electoral y lavado de dinero cuando pruebas importantes como la testimonial de Vicente Fox o el propio dictamen del Consejo General del IFE no fueron desahogados y valorados por la autoridad ministerial. Posteriormente, el Poder Judicial Federal avaló todas esas ilegalidades con el argumento decimonónico de

¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

que los denunciados de esos delitos no podían considerarse víctimas, dejando en la impunidad penal algunos de los hechos más bochornosos de corrupción política de los que se recuerda en nuestro país.

La Constitución, en su artículo 41, apartado II, inciso *c*, párrafo segundo de la reforma de 2007, señala que:

La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, en su artículo 78, párrafo cuarto, inciso *c*, indica:

El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo segundo del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político, no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción anterior, y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Como puede apreciarse, la reforma electoral no obliga durante las campañas a transparentar quiénes son los aportantes de cada partido, para que el ciudadano conozca con antelación al día de la votación quiénes tienen interés en el triunfo de esos institutos políticos. La reforma permite el financiamiento privado en especie, financiamiento que es muy difícil de cuantificar y de fiscalizar. La reforma al artículo 78, párrafo cuarto, inciso *a* del COFIPE admite aportaciones de organizaciones sociales, lo que favorece el surgimiento de comités de acción política y el vínculo con intereses no siempre claros en su origen y fines. En esa misma norma se contemplan las aportaciones individuales de los candidatos, lo que estimula la concepción patrimonialista de la vida política. El tope de financiamiento privado total se manifiesta en el párrafo quinto del artículo 78 del COFIPE, pues la norma señala que las aportaciones de afiliados, de autofinanciamiento y de candidatos no podrán exceder del diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior, y el financiamiento de simpatizantes se constituye hasta con otra cantidad similar, que no podrá exceder también del diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Es decir, el financiamiento privado será de hasta el veinte por ciento de ese tope. Además, según el párrafo cuarto del artículo 77 del COFIPE, las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes serán deducibles del impuesto sobre la renta hasta en un monto del veinticinco por ciento.

Muchos pueden pensar que cantidades equivalentes de hasta el diez o el veinte por ciento del tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior no constituyen sumas monetarias o en especie significativas. Tal vez, desde el punto de vista cuantitativo, así sea, pero ese no es el punto. La cuestión radica en la permisón de la presencia privada en las campañas. Admitida jurídicamente la posibilidad de aportar recursos privados, lo demás, para muchos aportantes privados y sociales, incluyendo los del crimen organizado y en especial del narcotráfico, consistirá en encontrar las vías para la vulneración legal. El asunto para ellos será acompañar e integrarse, directa o indirectamente, mediante cualquier

apoyo económico a un partido o a una candidatura para con posterioridad cobrar el favor.

El financiamiento privado es y será una de las principales causas de la corrupción política en México porque: 1) es un financiamiento difícil de rastrear; 2) porque si es dinero en efectivo, generalmente no deja huella; 3) constituye una invitación al crimen organizado o a otros intereses legales o ilegales para participar en la política, y 4) es más complicada su fiscalización. En cuanto al financiamiento público, debe decirse que sigue siendo muy elevado y que también puede ser causa de corrupción cuando proviene de los distintos gobiernos e instancias públicas no autorizadas legalmente. Sin embargo, el financiamiento público siempre será más fácil de fiscalizar porque, entre otras razones, existen más autoridades competentes para seguir su pista: el IFE, el Poder Legislativo a través de comisiones de investigación y especiales, la Auditoría Superior de la Federación, las contralorías internas en las dependencias públicas. Además, el financiamiento público de carácter legal cuenta con una fuente establecida de origen, que es la propia autoridad electoral.

Señalo que el financiamiento privado es y será una de las principales fuentes de corrupción pública en México porque cuando un empresario aporta a un partido o candidato, desgraciadamente no lo hace pensando en los intereses generales, sino mirando por sus intereses privados. Un empresario pretende que ese candidato en el futuro, cuando sea gobernante o legislador, le retribuya sus donativos mediante contratos, adjudicaciones de obras, permisos, concesiones, la elaboración de leyes a su medida y en atención de su beneficio privado. En los países del mundo en donde las campañas se financian con financiamiento privado, como en los Estados Unidos, el legislador deja de ser el representante de la nación para convertirse en la correa de transmisión de los intereses de los grupos económicos. México cada vez está más cerca de esas realidades y por ello, entre otras medidas, el financiamiento privado debiera ser una de las principales preocupaciones de la clase política. No obstante, en pocos partidos existe esa convicción. En el PRI o el PAN, la posibilidad de derogar el financiamiento privado es totalmente inexistente.

La política es incompatible con los intereses económicos. Cuando éstos la penetran, deja de ser el hogar común, la cosa pública, para transformarse en la cosa de algunos cuantos, de una elite que no tiene correspondencia alguna con la representación ciudadana. Por eso debe desvincu-

larse de los intereses económicos y actuar con independencia. Si no, son y serán los intereses de los accionistas de las compañías tabacaleras o de los intereses del extranjero los que reciban las prioridades gubernativas y legislativas.

Tal vez no exista una mejor forma de combatir la corrupción y de hacer avanzar la democracia en México que ponerle fin a esa relación indebida. Por ello, en las plataformas electorales y en las propuestas de campaña de 2009 será necesario incorporar este tema al debate nacional, para que en poco tiempo se den las reformas que pongan fin a un vínculo indeseable que ensucia la vida pública nacional y que, no me cabe duda, en caso de que no se dé su futura derogación, manchará más al sistema político. Además, el resultado será que los vínculos entre ciudadanos y representantes se volverán aún más débiles y lejanos.

VIII. CONCLUSIONES

La última reforma electoral en México no fue una reforma de, ni para la sociedad civil. Si queremos construir una democracia y un Estado de derecho creíbles, nuestro país requiere de reformas a normas e instituciones que se orienten hacia ella. La sociedad civil es un espacio de control ciudadano que aún puede romper con las lacras de la democracia delegativa descrita por O'Donnell.¹⁶ Los que tienen los mecanismos de control horizontal —instituciones como el IFE o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— no los emplean o los emplean insuficientemente porque suelen estar supeditados a la manipulación de la partidocracia, de los medios de comunicación electrónica, de los factores económicos nacionales y/o transnacionales, de las iglesias, el ejército, etcétera. Cuando los mecanismos de control horizontal fracasan, el ciudadano sólo tiene dos caminos: el del control vertical, que se da de vez en cuando —al momento de las elecciones— y que no tiene la capacidad de representar adecuadamente ni de asumir cabalmente los reclamos ciudadanos (ni aunque se admitiera la reelección); y el control ciudadano fuera de los procesos electorales, que tiene entre sus ventajas su permanencia, la pluralidad en función de los grupos que se expresan, su capacidad crítica y

¹⁶ O'Donnell, Guillermo, "América Latina ¿y el Estado de derecho?", *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005.

propositiva y, también, cuando existen las vías para hacerlo, sobre todo jurídicas e institucionales, la capacidad de incidir efectivamente en la vida política.

No podemos seguir pensando en una democracia basada sólo en elecciones periódicas —aun con reelección y con órganos electorales autónomos; si lo fueran, que garanticen la limpieza, la autenticidad y la periodicidad de las elecciones— sino en una democracia que abra las compuertas participativas y deliberativas de la sociedad, para que ésta tenga la voz y el peso político que hasta ahora no ha tenido. Requerimos del control social al poder, el que está en las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación alternativos no hegemónicos. La *accountability social* puede ejercerse entre elecciones; no depende de calendarios fijos; se puede activar para dirigirse hacia el control de temas, políticas públicas o de funcionarios.

En México, es muy importante que en el sistema jurídico se abran los cauces para los mecanismos de democracia directa, la protección de intereses difusos y derechos colectivos, las candidaturas independientes, la figura del *amicus curiae*, el presupuesto participativo, la acción popular de inconstitucionalidad, etcétera. Es decir, las vías de las denuncias y los reclamos por vía legal, electoral y participativa deben estar totalmente disponibles para los ciudadanos, sin que, como exige la legislación vigente en materia de amparo, se tenga que demostrar un interés jurídico específico. De lo que se trata es que la sociedad civil siempre cuente con armas jurídicas para supervisar, vigilar y controlar a las instituciones y a sus responsables. La idea es que la sociedad civil promueva condiciones más participativas y deliberativas en el mundo institucional y social. Se debe pretender generar un debate sobre cuestiones tales como: los mandatos imperativos, que pueden favorecer políticas deliberativas y obligar a la comunidad a llegar a un acuerdo sobre lo que se va a exigir a sus mandatarios; la representación por grupos, dado que puede ser una forma de resolver problemas sociales o económicos que parecen irresolubles; obligar a los medios de comunicación a ocuparse de cuestiones de interés público y de hacerlo confrontando varios puntos de vista, subsidiando expresiones o voces no escuchadas por ser minoritarias y permitiendo el acceso de forma gratuita a los medios de comunicación electrónica para ventilar sus puntos de vista; consultar a los electores afectados antes de

la aprobación de políticas públicas o leyes; descentralizando decisiones, etcétera.¹⁷

Un problema de la *accountability social* en nuestro país radica en la ausencia de una tradición de crítica y de seguimiento a las labores de los gobernantes. Como dice Schmitter,¹⁸ los ciudadanos pueden ser numerosos, pero están dispersos y, como individuos, cuentan con pocos incentivos para participar directamente en la contienda por el poder. Por consiguiente, tienden a depender colectivamente de las distintas clases de representantes políticos, pero éstos suelen no representar adecuadamente a los ciudadanos. Los servidores públicos están tentados permanentemente a coludirse y proteger sus intereses compartidos en lugar de exponerlos a escrutinio, además de que los contrapesos institucionales han sido diseñados para limitar el impacto del entusiasmo y las presiones populares.

No se trata de canonizar a la sociedad civil sino de entender que el mundo del Estado es también el de la sociedad y viceversa, y como señala Putman,¹⁹ las asociaciones cívicas deben estar asociadas con instituciones públicas efectivas. Una sociedad civil fuerte produce un Estado fuerte. Lo que sugiere Putman es que el compromiso cívico florece más fácilmente entre los ciudadanos y grupos organizados cuando éstos tienen un sector público competente como interlocutor. En América Latina, O'Donnell ha apuntado que los actuales intentos de reducir el tamaño del Estado como burocracia, como ley e ideología, conlleva a una degeneración de la sociedad civil en la cual la organización comunitaria y el compromiso cívico son reemplazados por una "atomización resentida".

La tarea en México es fortalecer al Estado, democratizar sus instituciones. En la medida en que ello se realice, abriendo canales participativos, deliberativos, públicos, la sociedad civil se fortalecerá. Sin embargo, ello no significa hacer depender a la sociedad civil del Estado. La sociedad civil, o por lo menos sus sectores más activos, deben exigir esas transformaciones institucionales para ampliar la esfera pública social y la publi-

¹⁷ Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, "Democracia representativa y virtud cívica", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 105, septiembre de 2000, pp. 69-75.

¹⁸ Schmitter, Philippe C., "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", *Metapolítica*, núm. 39, vol. 8, enero-febrero de 2005, p. 69.

¹⁹ Putman, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 176.

cidad, participación y deliberación en la esfera institucional. Las reformas electorales centradas en los partidos y en las instituciones electorales sin tomar en cuenta a la sociedad, son a todas luces parciales. El Estado no puede entenderse sin una sociedad dinámica y fuerte, y mecanismos como la desobediencia o la resistencia civil y otros instrumentos de lucha social son plenamente consecuentes con una idea de Estado democrático. No deben verse como elementos ajenos al Estado y mucho menos como armas de descalificación o amenaza a la estabilidad.

En la reforma electoral de 2007-2008 se limitó en parte el poder de los medios de comunicación electrónica, pero se fortaleció a las nomenclaturas de los partidos. En esta reforma, los ciudadanos siguen ausentes: para la designación efectiva de los órganos de dirección electorales —el Consejo General del IFE—; para impugnar resultados electorales por la vía legal; para reclamar directa e inmediatamente ante los tribunales competentes la inconstitucionalidad de la legalidad electoral o la violación de los derechos políticos; para participar a través de medios de democracia directa en las etapas interelectorales; para presentarse como candidatos independientes en las elecciones, y para exigir la democratización interna de los partidos por vías jurídicas. Nuestra transición a la democracia sigue incompleta, y la democracia puramente representativa basada en partidos y en elecciones no siempre auténticas no es para nada suficiente. El cambio democrático en México merece una democracia de calidad, a la altura de nuestras circunstancias. Nos la merecemos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Pablo Javier, “La reforma electoral de 2007”, *Topodrilo*, México, núm. 7, septiembre-octubre de 2008.
- BLANCO VALDEZ, Roberto, “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera de fin de siglo)”, en PORRAS NADALES, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Campañas electorales, poder y medios”, *El triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2008.
- , *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

- , *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982.
- GARGARELLA, Roberto y OVEJERO, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 105, septiembre de 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos, *La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- LOMBARDI, Giorgio, “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 27, mayo-junio de 1982.
- O’DONNELL, Guillermo, “América Latina ¿y el Estado de derecho?”, *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005.
- PINELLI, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984.
- PUTMAN, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- SCHMITTER, Philippe C., “Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, *Metapolítica*, vol. 8, núm. 39, enero-febrero de 2005.
- VEGA, Pedro de, “Grupos de presión y derechos fundamentales: en torno a la problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 5, mayo-agosto de 1987.