

IX. LOS TEMAS DE LA DISCORDIA

El consenso alcanzado para la reforma constitucional, si bien satisfacía las expectativas inmediatas de todos los partidos políticos interesados, dejaba algunos aspectos pendientes de resolver para una discusión posterior que tendría que concretarse en la legislación ordinaria, tanto en el COFIPE, como en reformas a otras leyes e incluso la creación de una nueva ley, como fue la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Los aspectos más delicados seguían siendo los referidos al financiamiento en cuanto a la distribución entre el público y el privado; lo relativo a los topes máximos de gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y las sanciones para casos de incumplimiento. Estos puntos fueron debatidos ampliamente por las directivas de los partidos políticos pero el consenso se dificultaba.

En un principio se había previsto remitir las iniciativas correspondientes antes del 31 de octubre para estar en condiciones de nombrar a los consejeros electorales y a los magistrados del Tribunal Electoral, pero en virtud de que sobre todo por razones de diferencias en cuanto al monto del financiamiento que correspondería a los partidos, no se logró dicho consenso antes de la fecha indicada, se hizo preciso enviar una iniciativa de reforma al COFIPE incluyendo un artículo 2o. relativo a la mecánica para la designación de consejeros electorales y magistrados del Tribunal, que tendía a resolver el problema inmediato de la conformación de estos órganos, los cuales deberían estar estructurados, según las disposiciones constitucionales, para el día 1o. de noviembre de 1996.

En los días subsecuentes se notó claramente la imposibilidad de llegar a un acuerdo, ya que tanto el PAN, como el PRD y

el PT rechazaban un resultado que al principio habían admitido como producto del procedimiento adoptado en la propia reforma constitucional, dado que les parecía que la aplicación de los mecanismos de financiamiento público que se recogían en la ley ordinaria, como expresión del contenido de la Constitución, ya aprobado por unanimidad, era excesivo y contrario a un espíritu de austeridad que debería privar en razón de la crisis económica del país.

En ese punto fue imposible conciliar intereses. El PRI mantenía su postura de defender un monto alto en razón de estimar que ello satisfaría su propia necesidad de obtener recursos cuantiosos por la magnitud del aparato del que dispone en todo el país y además de asegurar un financiamiento a través de procedimientos totalmente transparentes. En virtud de que la oposición exigía disminuir el financiamiento público, el presidente Ernesto Zedillo optó por suscribir, en ejercicio de su facultad constitucional, la iniciativa de cambios legales para la aplicación de las reformas constitucionales sin que participaran en dicha iniciativa el resto de los partidos políticos.

El punto concreto que propició la ruptura del consenso fue precisamente el referente al monto del financiamiento. No obstante, el presidente mantuvo en la iniciativa una serie de puntos sobre temas donde el PRI había cedido en sus posiciones originales, para que el documento reflejara el mayor consenso posible y quizá con la esperanza de que las negociaciones al interior de la Cámara de Diputados pudieran zanjar finalmente el problema y conseguir si no la aprobación unánime, por lo menos la adhesión de algún otro partido político.

Una vez que el PAN determinó de manera tajante que no habría de votar a favor de la reforma con motivo del diferendo por el financiamiento, el PRI buscó un acercamiento con el PRD para tratar de recuperar el voto de este partido, pero tampoco se logró un acuerdo y ello llevó a los diputados priístas a volver a algunas de las posiciones originales de su partido, modificando la iniciativa presidencial, actitud que fue avalada posteriormente por el propio presidente de la República. Las modificaciones introducidas a la iniciativa, con las

que se amplió la brecha en cuanto a la posibilidad de llegar a un acuerdo con los partidos opositores, fueron las siguientes.

En el artículo 8o. que regula, en primer lugar, la imposibilidad de que una persona sea registrada como candidato a distintos cargos de elección popular, se incluye un segundo párrafo, que ya existía con anterioridad, en el cual se autorizan hasta sesenta candidaturas a diputados federales por mayoría relativa, que lo sean simultáneamente por representación proporcional. La iniciativa contenía un tercer párrafo que permitía la simultaneidad de candidaturas para senadores registrados por el principio de mayoría relativa, para que pudieran participar también en la elección por la vía proporcional en un número de hasta doce candidatos. Este último párrafo se suprimió por considerar que a lo largo de los años se ha fortalecido el sistema de partidos y las elecciones se han hecho más competitivas.

En realidad el contenido del párrafo primero del artículo 8o. que ha existido desde la reforma de 1990, es de dudosa constitucionalidad, puesto que el artículo 125 de la norma suprema, si bien prohíbe que ningún individuo desempeñe a la vez dos cargos de elección popular, sí da la opción a quien haya sido nombrado en dos cargos simultáneamente, para elegir de entre ellos el que desee desempeñar. De ello se colige que la Constitución permite la posibilidad de que alguien resulte electo para dos cargos, ya sean ambos federales o uno federal y otro de algún estado, dado que le da a quien se encuentre en esas condiciones la posibilidad de elegir uno de los dos.

La supresión del párrafo de la iniciativa que hubiera permitido la simultaneidad en las candidaturas de senadores, obedece a una tendencia dentro del PRI que considera que éstas son facilidades excesivas que se otorgan a partidos que no alcanzan a cubrir su cuota de candidatos, y que por ello, requieren de inscribir los mismos nombres en la vía de representación proporcional y la de elección por mayoría. Dadas las condiciones de mayor competencia en el momento actual, triunfó la posición que tiende a obligar que todos los partidos actúen bajo las mismas condiciones ya que, si bien, la norma

es aplicable a la generalidad de dichas formaciones políticas, el sistema que ha aplicado el PRI durante todo el tiempo, en razón de una mayor densidad en cuanto a sus posibles candidatos es la de no usar las candidaturas simultáneas.

Otro punto de fricción que motivó la modificación de la iniciativa fue el relativo a la posibilidad de que el tope de sobrerrepresentación de 8% previsto en el artículo 54 constitucional no se aplicara exclusivamente a un solo partido, sino, eventualmente, pudiera emplearse hasta con dos fuerzas electorales distintas. Este punto ya lo hemos analizado en la conformación de las Cámaras y específicamente en la de Diputados.

La tercera modificación consistió en reducir la coparticipación de las agrupaciones políticas, permitiendo que mediante acuerdos de participación con un partido político, las agrupaciones puedan participar en los procesos electorales presentando candidatos, pero se suprimió la alternativa de que dichos acuerdos de participación pudiesen realizarse con coaliciones, ya que las comisiones dictaminadoras estimaron que la coalición debe ser una figura exclusiva de los partidos políticos.

En cuanto a medios de comunicación, la fracción parlamentaria priísta eliminó algunas cuestiones que apreciaba como concesiones excesivas. Por ejemplo el hecho de que la producción de los programas de radio y televisión de los partidos quedara a cargo del Instituto Federal Electoral, tal y como lo preveía la iniciativa. La modificación que introdujo el dictamen fue la de suprimir la obligación del IFE de encargarse de la producción de los programas y dejar solamente el deber de difundirlos, lo cual obliga a los partidos políticos a realizar su propia producción y, consecuentemente, a cubrir los costos por ella.

En la iniciativa se había recogido una antigua demanda que venía desde los *Sesenta puntos para la reforma político-electoral* del Seminario del Castillo de Chapultepec y que propugnaba porque los tiempos de radio y televisión se distribuyeran en 60%, con el criterio de proporcionalidad y en 40%, con el criterio de igualdad entre los partidos. Aquí también la fracción priísta decidió hacer la distribución de tiempos de radio y te-

levisión congruente con el sistema de financiamiento, y asignar de manera igualitaria sólo el 30% y mantener el 70% del tiempo distribuible según la fuerza electoral de los partidos.

Por otro lado, se modificó también la iniciativa en el párrafo quinto del artículo 47, a fin de reducir las acciones de la secretaría ejecutiva del Instituto en cuanto a la consecución de catálogos para la asignación de tiempos oficiales a los partidos políticos, dejando exclusivamente que para disfrutar de la prerrogativa de los promocionales en radio y televisión previstos en el inciso c) del párrafo uno del artículo 47, se entregara a los partidos, los catálogos de horarios y tarifas obtenidos de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, para que los propios partidos hicieran las adquisiciones correspondientes, si bien se entiende que estas adquisiciones serán cubiertas por el propio IFE en razón de que en tiempo de campaña se prevé la asignación adicional de estos promocionales que no serían cubiertos por los recursos de los partidos.

Una demanda constante de la oposición al PRI había sido la de evitar la difusión de propaganda relativa a los programas sociales del gobierno federal días antes de la elección, porque han considerado que estos promocionales influyen en el ánimo del votante al difundir acciones que las autoridades están realizando en favor de ciertos grupos. La iniciativa había recogido esta preocupación en el párrafo catorce del artículo 48 que indicaba “veinte días antes de la jornada electoral se suspenderán las campañas de comunicación social en radio y televisión de las acciones especiales de políticas de apoyo social del gobierno federal”. En la reacción tenida por el PRI en contra de los partidos opositores, por haberse negado a votar favorablemente el dictamen en razón del cuestionamiento de los montos de financiamiento, dicho partido planteó en las comisiones su postura de suprimir el mencionado párrafo y éste fue eliminado del texto del artículo 48.

En el punto relativo al financiamiento, las comisiones dictaminadoras se aseguraron de que la ley acotara las posibilidades de decisión del Consejo General del IFE, al agregar en la fracción I del inciso a) del párrafo siete del artículo 49, la obligación de dicho Consejo de tomar como base para definir

los costos mínimos de campaña, los costos aprobados por el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice inflacionario anual, así como los demás factores que el propio Consejo determinara. Se matiza esta obligación permitiendo al Consejo General que una vez concluido el proceso electoral ordinario, pueda revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña. Esta última posibilidad abre la puerta a que se intentaran reducciones posteriores en los montos, considerando cambios en los factores que se toman en cuenta para calcular dichos costos mínimos; pero respecto de la elección de 1997, el PRI fue enfático en asegurar que su decisión en torno a las bases para el cálculo de financiamiento, se establecerían en la propia ley y no podrían ser modificadas por el Consejo General del IFE.

Con el mismo propósito se modificó el artículo décimo transitorio del artículo 1o. del decreto de reformas, que alude a las modificaciones hechas al COFIPE en noviembre de 1996. En ese artículo décimo transitorio se especificó que el financiamiento público para 1997 sería fijado con base en la disposición del artículo 49 que acabamos de mencionar y debería tomar como base los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995, con lo que el Consejo General quedaba obligado, solamente, a hacer los cálculos de actualización a efecto de cumplir con estas disposiciones legislativas.

En cuanto al financiamiento privado de los partidos políticos y específicamente el proveniente de simpatizantes, se introdujo una modificación, ya que la iniciativa preveía que las aportaciones en dinero hechas por simpatizantes a los partidos políticos, no podrían rebasar anualmente el 10% del total del financiamiento público que correspondiera al partido con mayor fuerza electoral. El cambio introducido por las comisiones señala que el límite de dichas aportaciones será el 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, ello amplió, pues, el margen del financiamiento privado, ya que no se trata de un límite del 10% del partido con mayor fuerza electoral,

sino el 10% del monto de la suma de todo lo que reciben los partidos por actividades permanentes.

Es curiosa esta modificación porque, en realidad, la propuesta de aumentar el rango de financiamiento privado o por lo menos la importancia de dicho financiamiento, había sido sostenida por el Partido Acción Nacional.

Otro cambio que se introdujo en la iniciativa fue el relativo a poner freno a lo que se estimó una excesiva discrecionalidad en la decisión que tomara la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en cuanto a la práctica de auditorías que podrían ser ordenadas a los partidos políticos por esta Comisión y se señaló que la orden de tales auditorías por parte de la Comisión debería hacerse en los términos del acuerdo del Consejo General. Esto, pone bajo control del Consejo General, al menos en cuanto a la emisión de reglas generales, la orden de este tipo de auditorías.

Respecto de las coaliciones, que había sido uno de los temas de mayor forcejeo en la negociación, se había estimado en la iniciativa que las coaliciones parciales para senador podrían comprender un mínimo de seis fórmulas y un máximo de 34. En tanto que para diputados podrían darse entre 33 y 160 fórmulas de candidatos. El PRI se había opuesto constantemente a todo facilitamiento de las coaliciones por considerar que esa estrategia de la oposición le era desfavorable, y argumentaba a su favor la idea de que el electorado debería tener una conciencia clara de las distintas opciones que se le ofrecen, y que las coaliciones pueden generar una mezcla e incluso, confusión de proyectos y plataformas y orientarse por un mero oportunismo electoral. De ahí que el PRI sostuviera una postura tendente a evitar las coaliciones parciales y, en todo caso, propiciar coaliciones integrales que obliguen a la presentación conjunta de candidatos en todo el país.

Ese fue el motivo de que se disminuyera el límite superior, tanto para las coaliciones parciales de senadores que bajó de 34 a 20, y la de diputados de 160 a 100 fórmulas de candidatos. En el caso del Senado, es interesante hacer notar que la propuesta original de la iniciativa, con 34 fórmulas hubiera permitido coaliciones, hasta en 17 estados, sin necesidad de ir a

una coalición total en el país, en cambio, como quedó al señalarse veinte fórmulas de candidatos la máxima coalición parcial podrá darse en diez entidades, encima de eso se tendrá que ir a una coalición total. La argumentación expresada en este punto en el dictamen presentado por las comisiones para justificar el cambio, indica que debe tenderse al fortalecimiento de las organizaciones políticas y a la clara diferenciación entre las propuestas y proyectos de cada uno de los partidos políticos. Esto último tiene que ver con la madurez partidista y ciudadana, que deben correr de manera paralela y sincrónica. “Por ello, las coaliciones, si bien se entienden como fenómenos circunstanciales y excepcionales en las contiendas electorales, deben estar limitadas para que no distorsionen la definición política de los ciudadanos en la emisión de su voto.”

En relación con el financiamiento público se introdujo una adición en el artículo 38, que tiende a evitar que los recursos destinados al sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos y a los gastos de campaña, pudieran emplearse con otros fines. Esta disposición tuvo su origen en que los partidos opositores manifestaron en la prensa, con motivo de la discusión en cuanto al monto del financiamiento público, que dado que éste les parecía excesivo, lo utilizarían con finalidades distintas a las estrictamente vinculadas con la acción del partido. De ahí que los legisladores priístas reaccionaran señalando que es obligación de los partidos políticos utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo uno del artículo 36 del COFIPE. Dichas actividades a las que se refiere el artículo 36 son las que la propia Constitución asigna a los partidos políticos de manera general.

En el artículo 82 y en el artículo 105 se introdujeron modificaciones para que el consejero presidente del Consejo General del IFE y los consejeros presidentes de los consejos locales coparticipen con el resto de los consejeros electorales en la designación de los consejeros electorales de los consejos locales, y de los consejeros electorales de los consejos distritales

respectivamente. Acertadamente las comisiones introdujeron una modificación en cuanto a los requisitos para ser consejero electoral de los Consejos locales y de los consejos distritales, al reducir a tres años el tiempo necesario que hubiese transcurrido después de haber sido registrado como candidato a un puesto de elección popular o haber sido dirigente de un partido. La argumentación que hicieron valer los dictaminadores genera una interesante reflexión sobre la consideración general, de que la pertenencia a un partido parecería ser síntoma de parcialidad y deshonestidad, sin considerar que es perfectamente posible actuar de manera imparcial, pese a tener una determinada inclinación ideológica. Al respecto dicen las comisiones

[...] si bien es cierto que la participación en el seno de los partidos o en el ejercicio de funciones electivas implica la parcialidad ideológica que las mismas exigen, también es cierto que el hombre y la mujer de la democracia saben distinguir el ejercicio imparcial de ciertas actividades públicas y las inclinaciones, preferencias y compromisos de orden ideológico y político.

Otra modificación se introdujo en el párrafo cinco del artículo 182-A que contiene reglas sobre propaganda electoral. La iniciativa se había quedado en una mera recomendación de nula fuerza jurídica, al señalar que cada partido político “procurará 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 para el análisis de los temas de interés nacional y su posición frente a ellos”. Las comisiones estimaron que a fin de no desvirtuar el contenido de los programas de propaganda política en radio y televisión y con el objeto de acrecentar la cultura política de la población para que esté en condiciones de diferenciar las distintas opciones propuestas por cada partido político, así como de sus candidatos, debía convertirse el referido texto no en una recomendación, sino en una obligación y, en consecuencia, en vez de *procurará* se empleó el término *deberá* en el mencionado párrafo del artículo 182-A.

Otro cambio de consideración fue el relativo a las reglas para la elección indirecta de los titulares de las delegaciones políticas en el Distrito Federal. En el artículo vigésimo segundo transitorio del artículo del decreto que se refiere a las reformas al COFIPE, se precisó que la mayoría calificada requerida en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar la elección indirecta de los delegados es de dos tercios.

Además, se introdujeron algunas reformas meramente formales en el texto de la iniciativa presidencial. Durante la fase final del debate, el tema de las coaliciones para el Distrito Federal adquirió particular relevancia. Este estaba previsto en el artículo decimoséptimo transitorio del artículo relativo a las reformas del COFIPE, y preveía la posibilidad de que existiera coalición parcial de no menos de cuatro y hasta veinte candidatos para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa. Se preveía también la posibilidad de que los partidos políticos formaran coaliciones para la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la coalición tendría efectos en los cuarenta distritos electorales locales y en la circunscripción plurinominal del Distrito Federal, es decir, tendría que ser una coalición total para el Distrito Federal. Este artículo fue suprimido finalmente y no se incluyó dentro de las reformas, con lo que se pretendió eliminar la posibilidad de coaliciones en el Distrito Federal. No obstante, se plantea aquí un interesante problema de interpretación, que tendrá que ser resuelto por el Consejo General del IFE en caso de que se pretendan formar coaliciones en el Distrito Federal. Si bien hay una laguna al haberse eliminado esa regulación del artículo 17 que aparecía en la iniciativa original y ello obedece a una intención de impedir las coaliciones en el Distrito Federal, es claro que existe una posibilidad de que se colme dicha laguna, dado que es aplicable a esta situación el texto del Libro Octavo del propio COFIPE, el cual señala, en su artículo 344, que la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ahora Asamblea Legislativa), se rige por las disposiciones de *este* Código, en lo que no se opongan a lo dispuesto en el presente libro.

Dentro de las disposiciones generales del Código están, por supuesto, las relativas a las coaliciones, pero las coaliciones solamente se prevén en la parte general del Código para presidente de la República, diputados y senadores, porque ahí se está regulando la elección federal. No obstante, en el propio Libro Octavo, en su artículo 349 párrafo tercero, se prevé que los convenios de coalición celebrados por los partidos políticos para participar en las elecciones de diputados al Congreso de la Unión por el Distrito Federal, comprenderán también la elección de los miembros de la Asamblea, esto es, hay una previsión específica para el Distrito Federal que prevé la coalición total para miembros de la Asamblea derivada de la coalición hecha para diputados federales. Sin embargo, queda la duda también respecto de si puede haber una coalición para jefe de gobierno del Distrito Federal y ello tendría que ser resuelto mediante una interpretación del Consejo General que podría hacerla por analogía y aplicar de ese modo las reglas previstas para las coaliciones en lo general en el Código, de tal modo que lo relativo, por ejemplo, a la coalición para presidente de la República, podría trasladarse análogamente a la coalición para jefe de gobierno del Distrito Federal y la interpretación que hiciera el Consejo General, por supuesto, estaría sujeta a una posible impugnación, que podría ser un recurso ante el Tribunal Electoral.