

Sistema electoral y democracia de calidad: Análisis de las campañas electorales en Nuevo León

Gabriela Salazar González*

El presente artículo analiza las campañas electorales en Nuevo León, con el fin de determinar si éstas, como parte fundamental del proceso electoral y político, contribuyen a una *democracia de calidad*. Se parte de una definición específica de democracia de calidad y, con base en ella, se analiza las campañas electorales y su diseño institucional: períodos de duración, financiamiento, acceso de los partidos a los medios de comunicación, campañas negativas y encuestas, debates políticos, publicidad del Gobierno durante las campañas, fiscalización a los partidos y el impacto de todo ello en la participación ciudadana. Finalmente, se esbozan algunas propuestas de mejoría para el diseño de las campañas electorales en el estado.

Palabras clave: Campañas políticas, campañas electorales, diseño de campañas, democracia de calidad, calidad democrática.

Electoral System and Good Quality Democracy: Analysis of Electoral Campaigns in Nuevo León

The present article analyzes the electoral campaigns in the state of Nuevo Leon, Mexico, as a way to establish if these campaigns, as a fundamental part of the electoral and political processes, contribute to achieve a quality democracy. Based on the definition of a good quality democracy, we analyze the electoral campaigns and their institutional design: length, financing, political parties, access to the media, negative campaigns, political debates, government advertising during the campaigns, political parties fiscal accountability and their overall impact in the public participation. Finally, this paper outlines some proposals of improvement for the design of the electoral campaigns in Nuevo León.

Key words: *Electoral campaigns, political campaigns, good quality democracy, Institutional design campaigns.*

Fecha de recepción: 27/03/07

Fecha de aceptación: 29/06/07

DEMOCRACIA DE CALIDAD, PARTICIPACIÓN Y CAMPAÑAS ELECTORALES

De manera simple y coloquial, el término *democracia de calidad* hace referencia a “qué tan buena es una democracia”. Sin embargo, como la *democracia de calidad* es un fenómeno que apenas comienza a ser estudiado en las democracias modernas, especialmente en algunos países de Europa y América Latina¹, su concepto se encuentra aún en evolución y, al igual que la democracia misma, tiene diferentes enfoques y valoraciones. La definición que aquí se propone parte de tres conceptos ligados a la democracia:

a) La **participación ciudadana**, entendida en su más amplio concepto como la participación efectiva descrita por Robert Dahl:

que los ciudadanos cuenten con las oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la

solución final, para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra (Dahl, 1989).

Participación en lo electoral, pero también en el conjunto de la vida social y política. Participación como sustento y espíritu de la democracia.

b) El **control institucional y la transparencia** como formas básicas para la rendición de cuentas y el control del poder. Control como vía para fortalecer las instituciones y robustecer la democracia electoral con prácticas y leyes que vayan transformando el contexto antidemocrático.

c) La **satisfacción ciudadana** respecto al desempeño de las instituciones democráticas: los ciudadanos como motor

* Asociada en comunicación política y opinión pública de la firma *Publicum Estrategias* y profesora de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

1 En América Latina se encuentra el caso de Costa Rica que realizó una auditoría ciudadana a la calidad de la democracia, en el 2001, dentro del proyecto “Estado de la Nación”. En Europa, investigadores, como David Beetham, han estudiado y evaluado la democracia en varios países europeos, entre ellos el Reino Unido, a través de la Auditoría Democrática al Reino Unido (UK Democratic Audit).

y fuente del sistema electoral. Que exista correspondencia entre las expectativas ciudadanas y el sistema: proceso electoral, partidos políticos y las instituciones democráticas.

Hay que aclarar que el presente análisis² toma como objeto específico de estudio el *sistema electoral* en Nuevo León como una de las vías –no única– que puede contribuir, de manera directa e indirecta, a construir una democracia de mayor calidad. Esto no significa que el sistema electoral sea la única variable que puede contribuir a lograrla. De hecho, la *democracia de calidad* puede y está siendo estudiada, actualmente, desde todos los ámbitos de la política: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de gobierno y las relaciones recíprocas e interdependientes que se presentan entre ellos.

Leonardo Morlino, uno de los teóricos contemporáneos del tema, construye su propia definición: “Una democracia de calidad o buena es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos” (Morlino, 2003).

Este autor, a partir de la definición mencionada, establece cinco dimensiones en que la calidad de la democracia puede moverse: Gobierno de la ley, rendición de cuentas, respeto pleno de derechos y libertades, igualdad económica, política y social y reciprocidad.

Se puede observar por una parte que, la *democracia de calidad* abarca diferentes conceptos ligados a la política como un todo y, por otra parte, que las diferentes definiciones que se han dado, hasta ahora, tienen que ver con el marco normativo y teórico del cual parten.

Una vez expuesto lo anterior, el análisis que nos ocupa entiende el *sistema electoral* no solamente en su acepción técnica como generador de resultados electorales y gobiernos, sino como factor que influye en una serie de hechos que impactan el sistema democrático, tales como la participación ciudadana y la apatía, la conducta de los partidos políticos, la opinión pública, los valores cívicos de la comunidad, la legitimidad del gobierno y del sistema político.

El estudio comparado de los sistemas electorales (ver Nohlen, 2003; Colomer, 2004) ha llevado a concluir que éstos no son entes estáticos ni pasivos, sino que tienen efectos vitales en la estructura política en general (gobierno, partidos y ciudada-

nos); representan un indicador que condiciona y explica las características y el funcionamiento del sistema de partidos; actúan en él y transforman continuamente el propio sistema electoral.

El sistema electoral es, por tanto, una variable dinámica, dependiente e independiente a la vez: produce efectos políticos y sociales determinados (gobiernos, mayorías, representación, etc.) y, al mismo tiempo, es condicionado y alimentado por los resultados que genera (sistema de partidos, resultados de gobierno, participación o abstención electoral, opinión pública, etc.).

En este sentido, creemos que el sistema electoral, como institución básica de la democracia, cumple un rol fundamental en la construcción de una *democracia de calidad*.

Nuestra definición de *democracia de calidad* es, entonces, la siguiente:

Una democracia de calidad es aquélla que, a través del diseño de su sistema electoral, propicia reglas que fomenten la participación ciudadana en la vida electoral y política; que faciliten la transparencia y el acceso a la información para una mejor rendición de cuentas y control ciudadano sobre las instituciones, y que recojan, periódicamente, la opinión ciudadana sobre el desempeño institucional, tanto electoral como político, para incorporarla en sus planes de acción.

Ahora bien, ¿qué relación existe entre la *democracia de calidad* antes expuesta y el diseño de las campañas electorales?

En la actualidad, las campañas electorales constituyen el factor de mayor peso en la percepción e imagen de los ciudadanos respecto al proceso electoral en su conjunto, pero, además, en la configuración global de su concepción (o decepción) del sistema electoral, del sistema político, del sistema de partidos y de la política en general. Por su diseño actual, las campañas electorales son, hoy en día, el eslabón decisivo por medio del cual, los ciudadanos se relacionan con la política y las elecciones.

El actual diseño de las campañas electorales en México es producto de un proceso político de transición a la democracia y que enmarca las campañas dentro de ciertas características: la alta competitividad (producto de la real posibilidad de alternancia política); el uso de la mercadotecnia y de los medios masivos de comunicación que demandan grandes cantidades de dinero; así como su diseño integral, que tuvo la intención de fortificar el débil o nulo sistema de partidos políticos en México.

2 La autora presenta, en este artículo, una versión reducida de dos subtemas (diseño de campañas electorales y fiscalización de campañas) de su Tesis de Maestría, denominada *Democracia de calidad. El papel de las reglas electorales. Un estudio de caso de Nuevo León* y en la que aborda seis variables del sistema electoral y su relación con la *democracia de calidad*.

El siguiente análisis tiene el objetivo de determinar si, en Nuevo León, las campañas electorales y su diseño institucional son adecuadas para brindar a los ciudadanos la información suficiente y deseable para que éstos puedan ejercer razonablemente su derecho al voto, promoviendo su participación e involucramiento no sólo en el proceso electoral, sino en el conjunto del proceso político.

Estudiaremos los siguientes aspectos relacionados con las campañas electorales en Nuevo León:

- Periodos de duración y financiamiento público a partidos y candidatos
- Acceso a los medios públicos y privados
- Campañas negativas y regulación de encuestas
- Debates políticos
- Publicidad del gobierno en las campañas
- Fiscalización de las campañas electorales
- Efectos de las campañas en los ciudadanos y la participación

Periodos de duración y financiamiento público a partidos y candidatos

La campaña electoral, de acuerdo con el artículo 119 de la Ley Electoral de Nuevo León, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados -tales como los actos de campaña y la propaganda electoral- con el propósito de promover sus programas, principios, estatutos, plataformas o candidaturas, para la obtención del voto ciudadano. Los períodos de campaña electoral son los siguientes:

Tabla 1
Periodos de campañas electorales en Nuevo León

| Tipo de Elección | Período de registro de candidatos | Cierre de campaña | Tiempo efectivo de campaña electoral |
|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| Gobernatura | 15 al 28 de febrero | 3 días antes de la elección | Entre 4 y 4 meses y medio |
| Diputados locales | 15 al 31 de marzo | 3 días antes de la elección | Entre 3 y 3 meses y medio |
| Ayuntamientos | 1 de marzo al 15 de abril | 3 días antes de la elección | Entre 4 y 2 meses y medio |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Electoral, artículo 11.

Sin embargo, los tiempos de campaña electoral previstos en la Ley electoral son irrelevantes si consideramos que las precampañas electorales no tienen regulación alguna, por lo que quedan completamente fuera del control de cualquier autoridad. Esto significa que los partidos políticos pueden comenzar a hacer precampañas meses antes de los períodos de registro formales antes expuestos.

Para comprender mejor el vacío legal que existe y la indefinición temporal de las campañas electorales, podemos definir -de acuerdo con la mera práctica- tres momentos:

a) Procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos: estos procesos tienen su propia "campaña interna", sus propias regulaciones partidistas, debates, topes de campaña, etc. y en ellas compiten los llamados "pre-candidatos".

b) Las precampañas: éstas comenzarían una vez que existe un "candidato del partido". Para el partido político ya es su candidato oficial, no así para la autoridad electoral. No tienen límite de tiempo.

c) Las campañas electorales: comienzan en el momento en que la Comisión Estatal Electoral aprueba el registro del candidato y terminan tres días antes de la elección.

Como se puede observar, la campaña "formal", la que legalmente está regulada, es el último momento de un trayecto que puede durar meses (incluso un año o más) desde los procesos internos de los partidos políticos. No obstante, para el ciudadano común, estos tres momentos son sólo uno, por lo que en su percepción, las "campañas políticas" son largas, costosas y excesivas.

De acuerdo con estudios de opinión realizados por el organismo electoral estatal en agosto de 2003, los principales motivos de desconfianza en las elecciones son: la falta de cultura de participación política en general (apatía, indiferencia); y el impacto negativo de las campañas electorales y el comportamiento de partidos políticos y candidatos durante ellas. La percepción ciudadana sobre un proceso electoral depende, de manera directa y significativa, de la forma en cómo se desarrollen las campañas electorales.

A estos períodos amplios de duración se suma el uso de recursos públicos y privados en estos tres momentos de campañas electorales.

Las campañas políticas modernas –caracterizadas por la competencia y la pluralidad– están marcadas por la alta influencia de los medios de comunicación masiva, como principales vías de contacto con la población, y por la decreciente influencia de otros medios de aprovisionamiento –como las cuotas de la militancia– ligada a la crisis de la organización y de representación de los propios partidos políticos.

Estos hechos han provocado un alto costo las campañas electorales y, con ello, un interés creciente de los partidos a fin de obtener gran cantidad de recursos para estar en condiciones de competir.

El tema de la financiación de los partidos políticos ha cobrado importancia en América Latina, en la última década; es producto, por un lado, de la democratización de los países de la región y, por otro lado, de la introducción de diferentes mecanismos de financiamiento público y privado a través de los sistemas electorales. Asimismo, es resultado de los efectos perversos que ha provocado: corrupción, tráfico de influencias, financiamiento ilegal y recursos de dudosa procedencia.

La relación dinero–política resulta sumamente relevante puesto que los partidos son hoy la columna vertebral de los sistemas democráticos y porque un mal manejo de recursos, corrupción u opacidad, provoca efectos negativos en todo el sistema político como la apatía ciudadana, el abstencionismo electoral, el descrédito de la política y el alejamiento de estas instituciones con relación a la sociedad.

El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción, sino de la “apariencia de corrupción” originada por la falta de transparencia (Zovatto, 2003).

Veamos el financiamiento para las campañas electorales en Nuevo León. De manera sintética podemos decir que éste equivale a un *tanto igual* a lo que el partido político recibe para sus gastos ordinarios en un año no electoral. El esquema de financiamiento público, en Nuevo León, parte de un techo

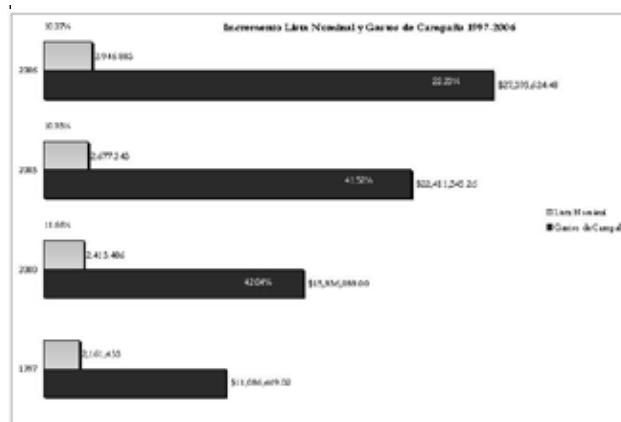
financiero que se obtiene de multiplicar el total de la lista nominal de electores en el estado por el 20% del salario mínimo vigente en la Ciudad de Monterrey: este total se otorga a todos los partidos políticos con registro³.

En un año electoral, por lo tanto, un partido político recibe X cantidad para gastos ordinarios y una *cantidad similar* para gastos de campaña (es decir, recibe el *doble de financiamiento público* en un año electoral). La diferencia es que el financiamiento ordinario se entrega de forma mensual, mientras que los gastos de campaña se entregan en *una sola exhibición* durante los primeros dos meses del año de la elección (antes del 28 de febrero).

Lo más importante de este esquema es que los gastos de campaña (y el financiamiento ordinario también) están directamente relacionados con la lista nominal de electores. Esto resulta lógico desde la perspectiva de que los partidos políticos necesitan recursos para una elección en la que *idealmente* participarían todos los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Sin embargo, las cifras de participación electoral en Nuevo León han oscilado entre un 55 y 60% en los últimos 10 años.

La siguiente gráfica muestra la proporción de crecimiento tanto de la lista nominal de electores como de los gastos de campaña en los últimos cuatro procesos electorales:

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias y estadísticas de la CEE. Cifras de financiamiento proporcionados por la CEE.

En números absolutos, lo primero que se observa es que los gastos de campaña han pasado de 11 millones en 1997 a 27 millones en la última elección del 2006: un incremento de

3 Posteriormente esa cantidad total se distribuye de esta manera: un 30% de forma igualitaria para los partidos políticos que tengan representación en el Congreso del Estado y el 70%, en proporción al porcentaje de votos que cada uno de los partidos políticos, con representación en el Congreso del Estado, hubiese obtenido en la última elección de diputados locales.

más del doble. La lista nominal en cambio pasó de 2.1 millones en 1997 a 2.9 millones en el 2006. Proporcionalmente, la lista nominal ha sufrido incrementos de un proceso electoral a otro que fluctúan entre el 10 y el 11%, mientras que los gastos de campaña tuvieron aumentos de 42% en el 2000; de 41% en el 2003 y de 22% en el 2006.

Es visible, entonces, el incremento constante de los gastos de campaña y el aumento superior de los gastos *versus* el incremento proporcional de la lista nominal. Al parecer, no existe una relación directa entre lista nominal y gastos de campaña o, en todo caso, habría que revisar el fundamento del financiamiento mismo, para saber si estas dos variables forman el mejor esquema o existen diferentes formas de obtener el techo financiero que se dará a los partidos políticos, tanto en períodos electorales como no electorales, en relación con la participación ciudadana.

Una segunda observación es que los gastos de campaña no varían de acuerdo con el tipo de elección, es decir, son similares tanto si hay elecciones de diputados y ayuntamientos (como en el 2000 y el 2006) como si hay elecciones, además, para renovar la Gobernatura (como en 1997 y en el 2003).

Una vez entregados los gastos de campaña, en el mes de febrero del año de la elección, la CEE fija los límites de los gastos para cada elección: un tope por distrito, uno por Ayuntamiento y uno por Gobernador. Estos topes de campaña incluyen tanto el financiamiento público como privado de los partidos políticos:

Tabla 2
Topes de gastos de campañas⁴

| Proceso Electoral | Gobernador | Diputados | Ayuntamientos |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 2000 | N/A | 19, 542, 221.11 | 30, 057, 072.07 |
| 2003 | 36, 727, 474.72 | 23, 018, 753.78 | 35, 451, 230.41 |
| 2006 | N/A | 23, 382, 195.12 | 36,164,391.91 |

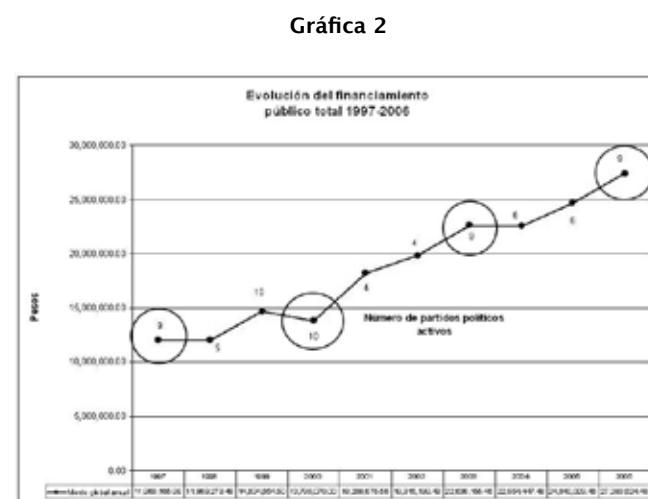
Fuente: Memorias y Estadísticas de la Comisión Estatal Electoral, 2000, 2003 y 2006.

Lo que interesa resaltar respecto a los topes de campaña y que tendrá un efecto fundamental en la fiscalización, es que

la CEE sólo está facultada para revisar informes de gastos que incluyan el desglose de estos topes. Es decir: no puede auditarse el gasto que no se reporta dentro de estos topes.

Así, se suma a largos períodos de campaña electoral el gasto enorme que el ciudadano percibe de las campañas electorales. Los gastos aquí descritos constituyen sólo los gastos de "la campaña formal"; a ello habría que sumar los gastos de precampaña (que no se sujetan a ningún tipo de regulación ni de control) y los gastos de las campañas internas de los partidos políticos⁵. En suma, la cantidad de dinero gastado en las campañas electorales, en tres momentos, es muy alta y la mayor parte de ella, se encuentra fuera de toda regulación y fiscalización jurídica.

Este esquema provoca, además, un hecho singular: la aparición de partidos pequeños que se benefician de lo previsto en la ley electoral, en materia de gastos de campaña⁶, y que, después de las elecciones, pierden automáticamente su registro.



Fuente: Elaboración propia con acuerdos sobre el financiamiento público de la CEE.

En la gráfica anterior, se observa cómo la cantidad de partidos que han competido en las últimas cuatro elecciones se eleva a nueve o diez, e inmediatamente después de la elección, desaparecen por falta de apoyo ciudadano (no logran pasar el umbral del 1.5% de votación para mantener su registro). Lo anterior puede tener un efecto negativo en la participación ciu-

⁴ Los topes de gastos de campaña se fijan por distrito y por Ayuntamiento, es decir, para cada elección se fijan 26 topes para la elección de diputados y 51 para la elección de Ayuntamientos. De acuerdo con la ley electoral, se fijan sobre ciertos criterios: equilibrio y equidad entre los partidos políticos; tomar en cuenta los índices de inflación que señala el Banco de México; la cantidad líquida fijada para los topes de gastos de campaña para las elecciones locales y federales en la entidad durante la elección anterior; el número de electores; el número de secciones; el área territorial; la densidad poblacional y la duración de la campaña (artículo 144 de la Ley Electoral del Estado).

⁵ El PAN y el PRI definen en sus estatutos topes a los gastos de campañas internas.

⁶ La ley prevé que a los partidos de reciente creación se les otorgue financiamiento público (ordinario y de campaña) como si hubiesen obtenido el 1.5% de la votación en la última elección de diputados locales (Artículo 50 de la Ley Electoral).

dadana, al confirmar la percepción de que, especialmente en períodos electorales, existe un “exceso” de partidos políticos que se benefician del erario y que no tienen ningún impacto político o social.

Acceso a los medios públicos y privados

Los medios masivos son hoy la principal fuente de propaganda de los partidos políticos⁷. A diferencia de la legislación federal, la ley electoral local no regula de manera detallada el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación privados. El artículo 81 señala solamente al respecto que la CEE podrá:

Celebrar convenios con medios de comunicación privados, en los que se otorgue el tiempo de emisión necesario y de manera equitativa e igualitaria a todos los partidos; estos tiempos serán utilizados para exponer a los ciudadanos sus programas y planes de gobierno durante la campaña electoral, de acuerdo con la estrategia de cada partido. Dichos tiempos serán contratados por la Comisión Estatal Electoral de acuerdo con su presupuesto, o se asignarán como parte del tiempo de emisión que los medios de comunicación otorguen al gobierno.

Actualmente, el acceso a los medios de comunicación privados se realiza de manera directa entre el partido político y el medio, presentándose, esencialmente, un trato desigual que se refleja en tarifas diferentes, descuentos, bonificaciones y arreglos particulares entre ambos. Los principales perjudicados de este trato inequitativo son los partidos pequeños que no logran, en algunos casos, tener acceso alguno a la televisión privada debido a las altas tarifas.

Por lo que se refiere a los medios públicos (radio y televisión estatal), el acceso es equitativo, ya que la CEE aparece como intermediaria entre el partido y el medio. A los partidos y coaliciones se les otorga, según la ley, una hora y media al mes a cada uno, en tiempos de 15 minutos que se distribuyen, mensualmente, mediante un sorteo que realiza el organismo electoral. En períodos de campaña, los tiempos públicos se duplican a tres horas mensuales. Este es un espacio que es escasamente aprovechado por los partidos en tiempos no electorales (con menos del 50% de cobertura) y es más utilizado en campañas, especialmente por los partidos pequeños, al constituir éste el único espacio para hacer difusión.

Sin embargo, la televisión privada sigue siendo el principal medio de propaganda de los partidos políticos, espacios que se saturan durante las campañas electorales. La televisión pública, por su bajo *rating*, es, hasta cierto punto, desdeñada por la mayor parte de los partidos políticos.

Campañas negativas y regulación de encuestas

Una característica de las campañas electorales modernas es la utilización de la llamada guerra sucia o campañas negativas que consisten, básicamente, en atacar abiertamente al contrincante, haciendo notar sus puntos débiles: desde la falta de capacidad y liderazgo, hasta los actos de ineficiencia, de abuso o de corrupción. Las herramientas que se utilizan van desde el tradicional spot televisivo y las llamadas telefónicas para desacreditar al contrincante (*push poll*), hasta la comunicación personalizada a través de cartas, volantes o folletos.

Aunque no es el propósito de este análisis ahondar en los efectos que causan las campañas negativas en los electores –de hecho, aún no se han realizado estudios serios para determinar el impacto en la conducta y preferencia electoral de los ciudadanos– sí nos interesa subrayar que, sumadas a los factores anteriormente descritos (largos períodos de campaña, altos costos de las mismas, inequidad en el uso de los medios masivos), tales campañas negativas constituyen un elemento que enrarece aún más el clima negativo y adverso en el que hoy se encuentran las campañas políticas.

Respecto al tema, la ley electoral, en su artículo 130, señala que:

La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos o impresos los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos no tendrán más límite, en los términos de los Artículos 6 y 7 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

La regulación es muy general y la CEE no cuenta con mecanismos para sancionar la propaganda de guerra sucia que realizan los candidatos en sus campañas. En el año 2003, por ejemplo, en las campañas a la Gobernatura se hicieron innumerables comerciales de televisión sobre guerra sucia y se interpuso una alta cantidad de demandas ante la CEE. Pero, debido

⁷ En la campaña a Gobernador del 2003, el PAN reportó haber gastado el 62.3% de sus gastos totales en televisión y radio, mientras que el PRI reportó un 45% en los medios masivos (CEE, *Informes de Ingresos y Gastos de campaña de la elección del 2003*. <http://www.cee-nl.org.mx>)

a los largos procesos legales que tiene que seguir cada uno de los recursos, las resoluciones de la autoridad electoral van varios pasos detrás de la producción de este tipo de propaganda. En los casos en que se llegó a sancionar un comercial, éste ya había salido del aire semanas antes y, en su lugar, se habían producido varios más. Por otro lado, la línea entre lo que la autoridad puede llegar a sancionar –que, generalmente, es un monto económico que los partidos políticos están dispuestos a pagar– y la libertad de expresión es muy tenue y complica aún más la regulación de este tipo de propaganda electoral.

Otro asunto de las campañas electorales que tampoco está debidamente reglamentado es el de las encuestas y sondeos de opinión. La legislación prohíbe su difusión ocho días antes de la elección; el resto del tiempo de campañas electorales solamente pide a los partidos políticos y candidatos que se entregue una copia del estudio al presidente de la CEE. La entrega del estudio no tiene, sin embargo, ningún efecto o consecuencia práctica o jurídica. La legislación federal es similar en este tema; sin embargo, el IFE, por acuerdo del Consejo General, emite ciertos lineamientos metodológicos que deben seguir las personas físicas o morales que difundan cualquier tipo de estudio de opinión.

Tanto las encuestas como la guerra sucia, en las campañas electorales, son dos temas que no están adecuadamente regulados por las leyes y que forman parte del cúmulo de información que los ciudadanos reciben durante largos períodos de tiempo.

Debates como medio de difusión

A partir de la Ley Electoral de 1996, se incluyeron los debates preparados por los organismos electorales como una forma de propaganda política.

La realización de los debates se hacía sólo por acuerdo de los partidos políticos, quienes solicitaban su organización a la CEE. En 1997, se celebró el primer debate entre los candidatos a la Gobernatura mientras que, en el 2000, no hubo acuerdo para celebrar debates.

Con las reformas electorales que entraron en vigencia en el 2001, los debates se hicieron obligatorios *para la autoridad electoral*, no así para los partidos políticos, quienes tienen la opción de acudir o no a ellos.

En el proceso electoral del 2003, la CEE y las Comisiones Municipales Electorales realizaron un total de 31 debates: uno entre los candidatos a Gobernador, uno entre candidatos a diputados y 29 en ayuntamientos. Esto quiere decir que en 22 municipios no se dieron las condiciones mínimas para su realización: que por lo menos dos candidatos aceptaran el debate. En el 2006, se efectuaron 43 debates; sólo 8 municipios rechazaron el debate.

La no obligatoriedad de los debates para los partidos políticos constituye no sólo una falta de compromiso de éstos, sino que provoca nuevos gastos a los organismos electorales. Esta no obligatoriedad es, además, paradójica puesto que hay partidos políticos –el PAN, por ejemplo– que determinan *debates obligatorios* en sus procesos de selección interna.

Los debates organizados por la Comisión Estatal Electoral y las Comisiones Municipales constituyen un espacio fundamental para la difusión de las plataformas políticas de los candidatos –especialmente en los municipios rurales en los que se llevan a cabo de manera presencial y no televisada– que tendrían que ser revalorados como arenas para la discusión de ideas y propuestas y como un contrapeso –sencillo, pero valioso– a la propaganda y publicidad en los medios masivos.

Formas de propaganda ambiguas: publicidad del gobierno en las campañas

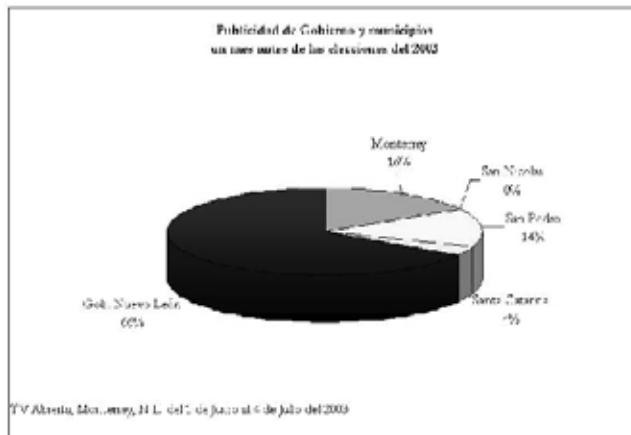
Durante las campañas electorales, las instancias gubernamentales –estatales, municipales y federales– se unen también a la propaganda y publicidad de los gobiernos. La ley electoral ordena la suspensión de eventos públicos o entrega de recursos, pero no así la publicidad por medios masivos:

El Ejecutivo del Estado y los presidentes municipales, así como sus principales colaboradores, suspenderán, treinta días antes de la elección, los eventos públicos que impliquen inauguraciones de obras o entrega de recursos a la ciudadanía (Artículo 23 de la Ley Electoral del Estado).

En el año 2003, un mes antes de las elecciones, el total de spots por televisión del Gobierno del Estado y los municipios fue de 1,839, de los cuales 1,212 fueron del Gobierno del Estado, 300 del Municipio de Monterrey, 257 del Municipio de San Pedro, 66 del Municipio de Santa Catarina y 2 del Mu-

nicipio de San Nicolás (anexo de la Iniciativa de Reforma de la CEE 2004, "Monitoreo de la publicidad del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos del área metropolitana de Monterrey").

Gráfica 3



Aunque no existe un comparativo para determinar la proporción de propaganda de campañas electorales *versus* campañas de Gobierno, la anterior gráfica nos ilustra la cantidad de publicidad gubernamental que se difunde al mismo tiempo que las campañas electorales y cuyo contenido no se encuentra regulado con el objetivo de que no se utilicen recursos públicos en beneficio de un partido político. Como referencia a esto, la mayor parte de los estados de la república restringen las actividades de promoción gubernamental directa, salvo en los casos de asistencia social y de ayuda derivada de emergencias, riesgos y de protección civil y en los casos cuya difusión sea obligada por Ley.

Fiscalización de las campañas electorales

El tema de la rendición de cuentas tiene un papel primordial en las democracias modernas y es uno de los principales ausentes en las nuevas democracias. La rendición de cuentas es básicamente: *"Una relación entre dos grupos de actores en la que cada uno acepta informar, explicar o justificar al otro sus acciones y someterse a cualquier sanción predeterminada que se haya impuesto"* (Shmitter, 2005).

En este sentido, el sistema electoral, como institución democrática fundamental, debe propiciar el conocimiento del

sistema por parte de los ciudadanos, de tal forma que no sólo les provoque confianza, sino que los interese en participar y mantener una vigilancia continua sobre su funcionamiento y sobre las decisiones que se toman por parte de los actores que lo componen.

Vimos ya que los partidos políticos, en Nuevo León, reciben de manera permanente dinero para sus gastos de funcionamiento ordinario, como entidades de interés público y, en años electorales, gastos para las campañas. Revisemos ahora cómo se efectúa la fiscalización a las campañas electorales.

Primeramente, hay que apuntar que la fiscalización a los partidos políticos la realiza la Comisión Estatal Electoral que cuenta con una Comisión Especial permanente llamada *Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos* (CVFPP). La fiscalización se hace a los partidos políticos, no a los candidatos.

La ley electoral prevé dos tipos de informes que deben rendir los partidos políticos ante la autoridad electoral:

Tabla 3
Informes de gastos de campaña

| Tipo de Informe | Plazo de presentación | Contenido de informe |
|------------------------------|--|--|
| Informe de Gastos Ordinarios | 90 días siguientes al mes de diciembre del año que se reporte. Es decir, hasta el 31 de marzo del año siguiente al reportado. | Informe anual Ingresos totales y gastos ordinarios del partido político |
| Informes de campaña | 90 días después al término de la jornada electoral. Es decir, durante el mes de octubre del año de la elección. | Uno por cada campaña en la que se participe Gastos, origen y aplicación de recursos |

Fuente: Ley Electoral, artículo 52

A continuación, se presenta el esquema general de fiscalización de los informes de gastos, tanto ordinarios como de campañas:

Gráfica 4



Del procedimiento anterior, podemos apuntar varios hechos importantes que tienen un impacto relevante en el proceso de fiscalización:

- La fiscalización se basa *únicamente en los informes* presentados. Es decir, el “objeto” de la fiscalización es el *reporte de gastos* presentado por el partido, lo cual implica que *pueden erogarse recursos que no necesariamente son reportados* por los partidos en sus informes. Esta característica, como veremos más adelante, constituye la falla esencial en el sistema de fiscalización, puesto que, fuera de los informes, la autoridad electoral no tiene facultades ni herramientas de revisión o control.
- La fiscalización está *directamente relacionada con los tope de campaña* que determina el organismo electoral. Esto significa que los partidos políticos conocen de antemano una cantidad límite sobre la que presentan sus informes de gastos de campaña.
- El proceso de fiscalización *no tiene plazos fijos para concluir*, ya que la revisión no tiene límite de tiempo. En la práctica, las auditorías a los gastos de campaña duran, aproximadamente, 40 días hábiles y las de gastos ordinarios, 30. Sin embargo, no hay un plazo legal para la realización de la auditoría. Esto es, el proceso de fiscalización *puede durar meses*, pues depende tanto de la efectividad

de los auditores como de los hallazgos que se vayan dando. Esta extensión de tiempo tiene un impacto directo en cuestión de transparencia, pues los informes sólo se publican después de ser aprobados por el organismo electoral.

Al revisar el marco legal de la fiscalización, tenemos que la ley electoral describe de manera muy general, en su artículo 52, los pasos para el procedimiento de fiscalización que se expusieron en el diagrama anterior. Sin embargo, no determina procedimientos ni contenidos de los informes.

En los últimos años, el marco regulatorio de la fiscalización se ha ampliado considerablemente. En 1997, se emitieron los primeros “lineamientos” generales para la fiscalización. En el año 2001, la Comisión Estatal Electoral hizo una revisión exhaustiva de los mismos, ampliéndolos y elaborando un esquema más completo y detallado para la presentación de informes y la fiscalización.

Los “Lineamientos, Formatos e Instructivos para que los partidos políticos presenten sus informes anuales y de campaña” fueron aprobados por la CEE en diciembre del 2001 y fueron aplicados, por primera ocasión, en la operación ordinaria del año 2002 y en los gastos de campaña del 2003. Esta reforma fue muy importante ya que, por primera vez, se trataron temas fundamentales relacionados con los gastos de los partidos políticos y se diseñaron formatos, instructivos y procedimientos claros para la presentación de los informes.

El 24 de octubre de 2004, se aprobó la última reforma efectuada a dicha normatividad, entrando en vigencia en enero del 2005 y que, actualmente, sigue rigiendo la fiscalización.

Respecto a las sanciones que se pueden aplicar a los partidos políticos por faltas o irregularidades en sus informes de gastos, la ley señala, en el mismo artículo 52, que la sola falta de presentación de los informes basta para que la CEE suspenda el financiamiento público hasta que no sea presentado el informe. Una vez que transcurre el proceso de fiscalización y los informes son aprobados o rechazados por la CEE, el partido político puede apelar estos acuerdos ante el Tribunal Electoral del Estado. En ocasiones, la autoridad electoral puede iniciar un procedimiento de financiamiento de responsabilidad en caso de que se detecten irregularidades en los informes de gastos. Las

sanciones que prevé la ley van desde el apercibimiento, la amonestación y las multas económicas, hasta la pérdida del registro.

A pesar de los importantes avances que se han logrado en materia de fiscalización a partir del 2001, especialmente en tener un proceso de fiscalización más claro y auditorías profesionales apegadas a los principios contables, la fiscalización dista mucho todavía de ser completa y reflejar la realidad de los gastos de los partidos políticos, básicamente, por las siguientes razones:

Ausencia de facultades en la autoridad electoral

El primer obstáculo es de tipo legal. Las facultades fiscalizadoras de la CEE no están claras en la Ley Electoral del Estado. El procedimiento descrito en la ley sólo fija los tipos de informes, los plazos para presentarlos y las posibles sanciones al no hacerlo. Los lineamientos son un avance indudable en la práctica de fiscalización, pero constituyen herramientas técnicas, de orden y de control administrativo y no acciones de fondo, pues nunca pueden sustituir a la ley.

Actualmente, tenemos, entonces, que la autoridad electoral sólo puede valerse de las herramientas técnicas que en los lineamientos se han ido plasmando, pero siempre con la limitante de que, jurídicamente, la Ley Electoral está sobre cualquier otro ordenamiento y ésta no le da facultades expresas para la fiscalización.

Daniel Zovatto (2005), en su estudio comparativo sobre los sistemas de financiación y fiscalización en América Latina, señala que:

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación.

Primeramente hay que fortalecer las competencias y recursos -económicos, técnicos y humanos- de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos y sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas.

También se debe analizar la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales está excesivamente partidizada.

La falta de facultades fiscalizadoras es, entonces, el origen de las fallas en la fiscalización a los partidos políticos, aunque también existen problemas por el diseño del procedimiento en la ley electoral.

Los recursos "fuera" de los informes

La problemática esencial en la fiscalización de los gastos de campaña de los partidos es que el sistema electoral está diseñado para que la autoridad sólo pueda revisar los gastos reportados en un informe específico. Esto quiere decir que, mientras el partido no reporte cierto gasto o cantidad de recursos erogados, la CEE *no puede de ninguna manera investigar dichos fondos y, si lo hace, entra en un litigio largo y penoso, en el que, como ya vimos, la ausencia de facultades la limita haciendo muy poco probable que pueda lograr sus objetivos*. Este es un problema muy grave, ya que los partidos políticos pueden dejar de reportar cantidades indefinidas de recursos aplicados en las campañas electorales.

Si bien los topes de campaña sirven como un límite razonable a los gastos, éstos dejan de tener importancia, puesto que *no existe límite para gastar, sólo existe límite para presentar ciertos gastos a la autoridad electoral*. Esto es lo que explica el hecho, aparentemente inexplicable, de que los ciudadanos vemos cantidades altísimas de publicidad en televisión, mientras que en los informes de campaña sólo se reportan X cantidad de spots comprados, cantidad ajustada al tope que haya establecido la CEE, por lo que los partidos nunca rebasan los topes de campaña.

Otro vacío legal que agrava esta no-rendición de cuentas en los gastos y que refuerza lo anterior es que la ley electoral de Nuevo León no prohíbe que personas físicas o morales, *distintas a los partidos políticos*, puedan comprar tiempos en televisión y radio, como sí lo hace expresamente el COFYPE⁸. Esto provoca que altas erogaciones en los medios masivos no sean nunca reportadas por los partidos políticos, ya que éstos pueden argumentar que fueron comprados ya sea por el candidato, por simpatizantes o por organizaciones civiles.

Mientras cualquier persona pueda llegar a comprar publicidad política en los medios de comunicación, de poco sirve el monitoreo de publicidad que haga la CEE o cualquier otro organismo, ya que el grueso de la propaganda nunca será reportada en los informes de gastos de campaña.

⁸ El artículo 48 del COFYPE señala que: "Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asigne su partido político..."

Para exemplificar cómo opera la presentación de informes respecto a televisión y radio, estos son los gastos reportados por los dos principales candidatos a la Gubernatura en el año 2003:

Tabla 4
Gastos reportados en las campañas electorales 2003 (Gubernatura)

| Tipo de gasto reportado | PAN (Mauricio Fernández) | PRI (Natividad González) |
|--|-----------------------------|-----------------------------|
| Gastos de propaganda | \$6, 105,237.75 | \$5,950, 808.00 |
| Gastos de operación de campaña | \$ 6, 720, 272.65 | \$9, 578, 210.00 |
| Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión | \$ 21, 280, 726.39 | \$13,086, 857.00 |
| Total | \$ 34, 106, 236.79 | \$28,615,875 |
| Tope de la CEE | \$36, 727, 474.72 | |

Fuente: *Informes de Gastos de Campaña del 2003*.

Página electrónica de la CEE.

Como puede observarse, en los montos de los informes presentados las cantidades no exceden el tope general y los gastos en medios electrónicos se presentan de manera global y no desglosada; además de que *no pueden verificarse de ninguna forma*, puesto que la autoridad electoral se sujeta a revisar las facturas que le son presentadas y que integran ese total. La CEE no puede “presumir” que gastaron más de lo reportado y, en todo caso, los partidos políticos siempre podrán argumentar que los gastos “fuera del reporte” no los pagaron ellos.

La percepción ciudadana –medida a través de estudios de opinión del propio organismo electoral– de que hay un exceso de publicidad y un gasto económico altísimo en las campañas electorales *no corresponde nunca con los informes de campaña*, puesto que éstos no reflejan la realidad de los gastos de los partidos políticos, al quedar fuera de ellos una cantidad inimaginable de recursos erogados que la autoridad electoral no tiene la facultad de investigar, ni las herramientas legales, humanas ni económicas para hacerlo.

En este sentido, ciudadanos y la propia CEE nos encontramos con un proceso de fiscalización que, sin duda, se ha perfeccionado en los últimos años con nuevas técnicas, pero que en el fondo representa una ficción entre la realidad y lo reportado, entre lo gastado y lo fiscalizado. El proceso de fiscalización puede ser perfecto en sus técnicas y procedimientos: el problema es que con el actual diseño *no se fiscaliza lo que realmente se gasta*.

Por lo que respecta a la publicidad o publicación de los gastos de los partidos, nuevamente la ley electoral es sucinta: “la información contable que presenten los partidos tendrá el carácter de pública” (Artículo 52 de la ley electoral).

Actualmente, existen dos ordenamientos legales para publicar la información financiera de los partidos políticos: el Acuerdo de Transparencia de la CEE, emitido en el año 2002 y la Ley de Acceso a la Información Pública, promulgada el 20 de diciembre del 2002 por el Congreso del Estado.

Los tiempos de presentación de informes de los partidos es *a posteriori* (tres meses después de la jornada electoral y tres meses después del año reportado en el caso de gastos ordinarios); además de que los procesos de fiscalización, en Nuevo León, no tienen límite de tiempo, lo que podría hacer que éstos se extendiesen indefinidamente.

Estos dos factores tienen un impacto importante en la transparencia, ya que los informes de los gastos de los partidos políticos sólo pueden ser publicados una vez que hayan sido aprobados (o rechazados) por la CEE. Lo anterior implica que un reporte de gastos de campaña pueda ser publicado entre *seis meses o más* después del proceso electoral.

En términos de percepción ciudadana, esta dilación produce la sensación de que la autoridad “no hace nada” para castigar el exceso de gastos en las campañas y que los partidos políticos son impunes y están fuera del control institucional. Por otro lado, hasta el momento no contamos con estudios que nos hablen del nivel de conocimiento que los ciudadanos tienen sobre la publicidad de los informes de los partidos y los mecanismos de acceso a la información. En este sentido, habría que estudiar cuál ha sido el impacto de estas dos normativas, con el fin de diseñar acciones que permitan a los ciudadanos hacer uso de ambos recursos.

Efectos de las campañas electorales en los ciudadanos

Los efectos que el diseño actual de las campañas produce en los ciudadanos son de hartazgo y saturación que, muchas veces, se convierten en apatía hacia el voto y hacia el proceso electoral en conjunto.

En agosto del 2003, los estudios de opinión de la CEE reportaron que el tema más importante para los ciudadanos había sido el de las campañas electorales, sobre las cuales opinaban que:

- Los presupuestos son altos y las campañas muy largas
- Los partidos son corruptos
- Las campañas políticas son muy agresivas
- Las campañas no tienen propuestas
- Las campañas políticas fueron contradictorias
- Hubo malos candidatos

Las campañas del 2003 fueron, efectivamente, muy agresivas; principalmente, entre los dos candidatos a la Gubernatura (José Natividad González Parás y Mauricio Fernández Garza). Fue en ese año en el que se registró la participación electoral más baja de los últimos 10 años: de 63% en el 2000 pasó a 53% en el 2003, 10 puntos porcentuales menos, a pesar de que la elección de Gobernador es la que siempre registra mayor interés de los ciudadanos.

Los estudios de opinión, realizados en agosto del 2006 por la CEE, muestran una confianza generalizada de los ciudadanos por la autoridad electoral en lo relativo a la organización de las elecciones y la presentación de resultados electorales, sin embargo, no en lo relativo a la vigilancia y control de los partidos políticos durante las campañas electorales. El 67% considera que la CEE sí reguló la propaganda electoral de los partidos, mientras que el 32% considera que no lo hizo. Y respecto a las campañas negativas, sólo el 35% considera que la CEE puso multas a los partidos por la guerra sucia; el 64% opinó que no lo hizo.

CONCLUSIONES: CAMPAÑAS QUE NO CONTRIBUYEN A UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD

Como se ha expuesto a lo largo del análisis, actualmente las campañas electorales y su diseño –que contemplan largos períodos de tiempo; ausencia de regulación de las precampañas y su fiscalización; un gasto excesivo en propaganda y publicidad; mensajes negativos; saturación de encuestas y una ausencia de fiscalización real sobre los recursos utilizados por los partidos y candidatos– no brindan los mejores elementos para que el ciudadano ejerza razonablemente su derecho al voto; y al contrario, causan desapego, alejamiento y apatía social hacia las elecciones y la política en general.

En relación con la fiscalización, actualmente, el sistema electoral no está diseñado para realizar una revisión clara y completa de los gastos ordinarios y de campaña de los partidos políticos. La fiscalización se practica con un esquema que

impide que los gastos reales sean auditados. Por otro lado, la autoridad electoral no cuenta con las facultades jurídicas que le permitan realizar una fiscalización amplia y se ha limitado, dentro de sus escasas facultades, a mejorar los procedimientos técnicos de presentación de informes y a profesionalizar las prácticas contables de auditoría.

Mientras prevalezca el problema de fondo sobre el objeto a fiscalizar, las acciones que se emprendan seguirán sin reflejar la realidad de las erogaciones públicas y privadas que ejercen los partidos políticos como entidades de interés público.

Por lo que respecta a la transparencia, a pesar de que hay avances notables y normativas básicas que regulan la publicación de informes financieros y de campaña, el problema no se resuelve: la publicación reproduce la ficción de la fiscalización; el sistema puede ser muy transparente, pero no publica lo esencial para el control y la vigilancia ciudadana.

Por otro lado, las tareas de transparencia se centralizan en el organismo electoral: los partidos políticos se han manteniendo en la función obligatoria que la transparencia les impone; pero no como actores activos en la promoción de una cultura ciudadana hacia el control y la vigilancia, ni en la formación de personal especializado para la fiscalización y la transparencia de los recursos públicos que les son entregados.

El actual sistema de fiscalización y vigilancia sobre los partidos políticos es incompleto y responde a intereses de los partidos y no a las demandas ciudadanas de transparencia, austeridad, control y eficiencia.

Es interesante constatar, en una comparación somera con otros países e incluso con otros estados de la república, cómo el sistema de financiamiento de la Ley Electoral de Nuevo León es uno de los más benevolentes, el que da más prerrogativas y facilidades⁹ a los partidos políticos al entregarles recursos con exigencias menores que se reducen a la “presentación de un informe de gastos”. La forma en que se entrega y gasta el dinero público por parte de los partidos políticos, en Nuevo León, dista mucho todavía de una efectiva y transparente rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

Como consecuencia de lo anterior, la vigilancia y el control social se vuelven, prácticamente, imposibles y con ello entramos en un círculo vicioso en el que el control es inexistente, pero la falta de control produce, frente al sistema, apatía y

9 De acuerdo con las categorías expuestas por Daniel Zovatto (2003), los partidos políticos, en Nuevo León, reciben recursos públicos y privados; financiamiento directo e indirecto (en dinero y en especie); reciben recursos en tiempos ordinarios, para campañas electorales y para gastos extraordinarios (investigaciones, publicaciones, etc.) y reciben los gastos de campaña antes de las elecciones, sin ningún condicionante. El estudio comparado nos dice que hay países y estados en México que sólo dan alguno de estos beneficios: público o privado; ordinario o para campaña; directo o indirecto; o bien, después de las elecciones. En Nuevo León, como se observa, los partidos políticos gozan de todas las modalidades del financiamiento público antes expuestas.

alejamiento de los ciudadanos. La participación no puede darse dentro de un sistema altamente partidizado y poco transparente, porque los ciudadanos perciben que hay un fondo de simulación y verdades a medias en el tema del dinero público y su vigilancia.

El resultado es la apatía, la falta de participación y el descredito cada vez mayor de los partidos y la política. En este contexto, hablar de escasa educación o falta de cultura política de los ciudadanos para entender el abstencionismo o la apatía no sería una explicación completa. Hasta hoy, pareciera que el alejamiento ciudadano se circunscribe todavía más a los estímulos cercanos y directos que tienen en estos momentos las campañas electorales y la conducta cotidiana de los partidos, tanto en épocas electorales como en períodos no electorales, midiendo la conducta de los gobiernos emanados del proceso eleccionario.

Respecto a la relación campañas electorales–participación ciudadana, el análisis de los temas estudiados nos lleva a concluir que el actual diseño de las campañas electorales, en Nuevo León, no está dirigido particularmente para promover una participación electoral activa y comprometida de los ciudadanos, sino que responde a una lógica partidista y electoral (en su sentido más técnico), mucho más que a una visión ciudadana de participación.

Si volvemos a la definición inicial de *democracia de calidad*:

Una democracia de calidad es aquélla que, a través del diseño de su sistema electoral, propicia reglas que fomenten la participación ciudadana en la vida electoral y política; que faciliten la transparencia y el acceso a la información para una mejor rendición de cuentas y control ciudadano sobre las instituciones, y que recojan, periódicamente, la opinión ciudadana sobre el desempeño institucional, tanto electoral como político, para incorporarla en sus planes de acción.

Podemos observar que, actualmente, el diseño institucional de las campañas electorales, en Nuevo León, trunca la participación ciudadana y propicia que la sociedad se aleje del sistema en su conjunto, dentro del cual –a pesar de los importantes avances técnicos– cualitativamente, las reglas electorales no son propicias para la rendición de cuentas y, por ende, la contribución de las campañas electorales, en la actualidad, no es la mejor manera de lograr una *democracia de calidad*.

PROPUESTAS: CAMPAÑAS POLÍTICAS QUE FOMENTEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ELEVEN LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

A continuación, se presentan una serie de propuestas en dos líneas: la primera, como una serie de reformas a la actual Ley Electoral del Estado y la segunda, como una propuesta para la creación de una Ley de Partidos Políticos del Estado de Nuevo León y las respectivas propuestas específicas en materia de campañas electorales.

Propuestas de reforma a la Ley Electoral del Estado

- a) Prohibición expresa en la ley electoral de que los partidos políticos realicen actividades de precampaña electoral, con establecimiento de sanciones que pueden ir desde la multa económica hasta ser un agravante para el precandidato en la obtención de su candidatura definitiva ante la autoridad electoral.
- b) Reducción de los tiempos de campañas electorales¹⁰.
- c) Reducción de los tiempos de registro de candidatos (períodos de 15 días para cualquier tipo de elección), acorde con los nuevos períodos de duración de las campañas electorales.
- d) Esquema de financiamiento público ligado a la participación ciudadana real y no a la lista nominal en el estado, con el fin de reducir el techo financiero inicial de financiamiento público y alcanzar mayor corresponsabilidad de los partidos políticos en aumentar la participación ciudadana a través de campañas de calidad y acordes con las necesidades y expectativas sociales¹¹.
- e) Financiamiento diferenciado entre campañas de tres elecciones (Gobernador, diputados y ayuntamientos) y campañas de sólo dos elecciones (diputados y ayuntamientos). En el caso de dos elecciones, determinar un porcentaje, entre el 50% y 70%, del caso de tres elecciones.
- f) Financiamiento de campañas en dos ministraciones en lugar de una sola: la primera, al comenzar los períodos de registro (febrero) y la segunda, a mitad de las campañas electorales (abril) y sujeta a un informe parcial de los partidos políticos sobre los gastos erogados.

10 La reforma electoral del 2004, a nivel federal, pretendía modificar la Constitución para que las elecciones locales tuvieran, como máximo, 60 días en el caso de Gobernadores y 30 días en el caso de ayuntamientos.

11 La CEE presentó una reforma, en este sentido, el año 2004: "La Comisión Estatal Electoral presupuestará para el financiamiento público de los partidos políticos una cantidad mínima resultante del treinta por ciento del salario mínimo diario vigente en Monterrey por el número de electores que votaron en la elección de Diputados locales inmediata anterior" (Iniciativa de reforma electoral de la CEE, 2004).

g) Regulación específica de encuestas, en la ley electoral, durante el periodo de campañas electorales, que incluya la facultad de la CEE para emitir criterios metodológicos obligatorios para las personas, físicas o morales, que difundan cualquier tipo de encuesta o sondeo de opinión.

h) Establecimiento de sanciones específicas para las personas, físicas o morales, que no cumplan con los lineamientos metodológicos que emita la autoridad electoral.

i) Regulación de las encuestas de salida y conteos rápidos el día de la elección, que dé facultades a la CEE para emitir los lineamientos metodológicos precisos y establecer sanciones para quienes los incumplan.

j) Obligatoriedad de los partidos políticos a participar en los debates organizados por las *autoridades electorales*.

k) Restringir la difusión gubernamental durante los meses previos a las elecciones, no sólo en casos de inauguraciones de obras públicas sino, especialmente, en materia de difusión a través de medios masivos de comunicación¹². Establecer sanciones específicas para las autoridades que incumplan con este ordenamiento.

l) Facultades plenas a la CEE en materia de fiscalización a los partidos políticos.

m) Limitación legal para que sólo los partidos políticos puedan comprar publicidad en los medios de comunicación.

n) Establecimiento de un límite de tiempo a los procesos de fiscalización, tanto de gastos ordinarios como de gastos de campaña.

o) Diseño de herramientas que permitan a la autoridad electoral investigar más allá de los informes presentados y de manera permanente (como monitoreos en medios de comunicación, auditorías parciales, publicaciones de donantes privados).

p) Auditorías parciales a los partidos políticos durante las campañas electorales, que incluyan cotejo de publicidad en medios y control administrativo.

q) Publicación, en los medios escritos y en el Periódico Oficial del Estado, de las tarifas públicas de los medios de

comunicación respecto a la propaganda política. Que la ley electoral defina con exactitud qué se considera propaganda política y que los medios de comunicación se sujeten a las tarifas publicadas para cualquier partido político.

r) Obligación de los medios de comunicación de enviar a la autoridad electoral un mes antes del registro de candidatos, los planes, promociones y descuentos que realizarán durante el periodo de campañas electorales y que aplicarán a la totalidad de los partidos políticos que compren propaganda política.

s) Obligación de los medios de comunicación de brindar la información requerida por la CEE respecto a la compra de propaganda política.

t) Publicación del monitoreo de publicidad que realice la CEE durante las campañas electorales, tanto en la página de Internet del organismo electoral como de forma quincenal en los medios de comunicación escritos.

u) Publicación de las listas de donantes privados a las campañas electorales, durante las mismas.

Ley de partidos políticos en Nuevo León

Los partidos políticos, como entidades de interés público que reciben recursos del erario, deben responder cabalmente a sus obligaciones políticas y sociales como actores fundamentales del proceso político.

Si bien la Ley Electoral regula algunos de los procedimientos relacionados con los partidos políticos –como *afiliación, financiamiento, fiscalización*– vimos, a través del análisis de cada tema, que lo hace de manera muy general y, en muchos casos, es omisa. Procesos fundamentales de la vida interna de los partidos políticos, como los sistemas de afiliación ciudadana, la selección de candidatos, la transparencia, la fiscalización, la formación política de militantes y ciudadanos, quedan en el vacío legal, ya que la ley electoral se dirige esencialmente a normar la organización electoral.

Creemos que los partidos políticos, entendidos como protagonistas del proceso democrático, deben ser sujetos a una supervisión ciudadana constante y total. Conservando su ideología y esencia política, todos los actos relacionados con su actuación frente a la sociedad deben ser regulados de una

12 La mayor parte de los estados de la república restringe las actividades de promoción gubernamental directa, salvo en los casos de asistencia social y de ayuda derivada de emergencias, riesgos y de protección civil y en los casos cuya difusión sea obligada por Ley.

manera específica, clara, precisa y transparente, mediante reglas generales aplicables a todos ellos y diseñadas tanto para el fortalecimiento del sistema de partidos políticos como para una mejor y renovada relación con la sociedad.

Por ello, una de las principales propuestas de este estudio es la creación de una ley específica de partidos políticos¹³ que complemente la Ley Electoral y que responda a las condiciones políticas actuales del estado y, especialmente, a las expectativas ciudadanas respecto a estas instituciones políticas.

Algunas propuestas que pueden incluirse en esta reglamentación sobre el tema de campañas electorales son las siguientes:

- a) Los partidos políticos deberán ajustar sus procesos de selección interna de candidatos a los tiempos del registro de candidatos y a las campañas electorales oficiales¹⁴.
- b) Los períodos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, en ningún caso deberán exceder los tiempos que la Ley Electoral del Estado establece para una campaña electoral ordinaria.

c) Obligación de los partidos políticos de fijar topes de gastos para los pre-candidatos, en los procesos de selección interna. Establecimiento de un porcentaje fijo en relación con el tope oficial determinado por la CEE en la última elección.

d) Los partidos deberán presentar, ante la autoridad electoral, un informe de gastos global de los procesos de selección interna, el cual será publicado por la CEE, como parte de la información pública de los partidos políticos.

e) Obligación de los partidos políticos de asegurar la profesionalización y especialización del personal contable y técnico de manera que dé atención permanente a las peticiones de información, transparencia y fiscalización, tanto de parte de las autoridades electorales como de los ciudadanos.

f) Regulación precisa respecto a los procesos de liquidación de los partidos políticos en el caso de pérdida de registro¹⁵.



13 Las leyes específicas de partidos políticos son la forma más clara de institucionalizar la vida y organización partidaria. Alemania fue uno de los primeros países en contemplar este tipo de legislaciones (en 1969). Más adelante, numerosos países de América Latina lo han hecho, tales como Argentina (1982), Brasil (1989), Chile (1987), Colombia (1999), Ecuador (1978), Uruguay (1966) y Venezuela (1965).

14 La intención de ello sería erradicar el concepto de "precampaña". Ya que si los procesos de selección interna están ajustados y coordinados con los de campañas electorales, no hay motivo para que quede un tiempo "intermedio" para hacer campaña fuera de toda regulación.

15 Actualmente, no existe reglamentación alguna al respecto, por lo que, cuando un partido político desaparece, se considera que los bienes muebles e inmuebles que tenía son una pérdida para el patrimonio público.

Referencias Bibliográficas

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales. (2006). Obtenido el 15 de enero de la base de datos del Instituto Federal Electoral (IFE). Disponible en <http://www.ife.org.mx>.

Colomer, J. (2004). *Cómo votamos*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2006). Obtenido el 10 de enero de la base de datos del IFE. Disponible en <http://www.ife.org.mx>.

Constitución Política del Estado de Nuevo León. (2006). Obtenido de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE). Disponible en: <http://www.cee-nl.org.mx>.

Dahl, R. (1994). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós Editorial.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Estudios de opinión de la CEE. (2003, abril). Reporte global de resultados practicados en encuesta.

Estatutos del Partido Acción Nacional (PAN). (2006). Obtenido el 5 de enero de la base de datos del PAN. Disponible en: <http://www.pan.org.mx>.

Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2003. (2003). México: CEE.

Iniciativa de reforma electoral de la CEE. (2004). Documento oficial de la iniciativa de reforma presentada por la CEE al H. Congreso del Estado de Nuevo León, 30 de septiembre de 2004.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León. (2005). Obtenida el 20 de febrero de la base de datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Disponible en: <http://www.cee-nl.org.mx>.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León. (2005). México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Ley del Servicio Profesional Electoral. (2002). México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Memorias y Estadísticas Elecciones Nuevo León 1997. (1998). México: CEE.

Memorias y Estadísticas Elecciones Nuevo León 2000. (2000). México: CEE.

Nohlen, D. (2001). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Shmitter, P. (2005). "Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas". Ponencia presentada en el Seminario The Quality of Democracy: Improvement or Subversion, octubre de 2003, Stanford University. Publicada en *Revista Metapolítica*, 39. México.

Zovatto, D. (2003). *Dinero y contienda político electoral*. Reto de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.