

Democracia y sistema electoral: Duración de campañas electorales

Margarita Sánchez Escobar

Introducción

Desde la reforma de 1963, que creó los “diputados de partido”, a la última de 1996, en donde por primera vez en 175 años las elecciones dejaron de ser organizadas por el gobierno, nuestro sistema electoral mexicano ha obtenido grandes logros, que han repercutido en una sociedad más plural y democrática.

Sin embargo, este instrumento que ha servido para brindar garantías constitucionales en la competencia electoral y evitar fuertes conflictos postelectorales, a lo largo de los años se ha ido desgastando, lo que ha puesto en evidencia vacíos, lagunas y faltas de previsión que aquejan al sistema electoral mexicano.

Un ejemplo de ello lo observamos en la pasada elección presidencial de 2006, pues aunque la jornada electoral del 2 de julio se caracterizó por una gran afluencia de votantes y un comportamiento pacífico de la ciudadanía, la polarización que siguió puso en peligro el Estado de derecho mexicano.

Para el doctor Anselmo Flores Andrade* “La incertidumbre electoral de estos últimos meses, así como la confrontación política experimentada, colocó en el centro del debate público la reforma a las instituciones del país; [...] fundamentalmente para modernizar el congreso; afianzar un auténtico Estado de derecho; fortalecer la autonomía y equilibrio de poderes; consolidar el federalismo, etcétera.”¹

Los partidos políticos, concientes de la necesidad de realizar una evaluación de las bases constitucionales y legales que regulan nuestro marco

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Miembro del Conacyt, México..

1. La Chronique des Amériques, septembre 2006..



jurídico, así como de construir acuerdos para concretar la Reforma del Estado que requiere el país, aprobaron en el mes de marzo de 2007 la Ley para la Reforma del Estado, propuesta por el senador priísta Manlio Fabio Beltrones. Entre otros temas, esta Reforma propone modificaciones al sistema electoral, materia que ha generado consenso entre los partidos políticos, el Ejecutivo federal y los sectores sociales y académicos del país.

En este sentido, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, se pronunció por modificar las instituciones electorales debido a que, a su juicio, estas mostraban “signos de agotamiento”. Afirmación que fue avalada por los legisladores del PAN, quienes manifestaron, a su vez, que los puntos centrales de la reforma incluirían el acortamiento del tiempo de las campañas, reducir el financiamiento público, eliminar a los senadores plurinominales y acotar las atribuciones del Tribunal Electoral, entre otras.²

Por su parte, la plataforma electoral 2006-2012 de la coalición PRD – PT – Convergencia, contempla impulsar una reforma electoral y, entre otros aspectos, propone la equidad de género para la postulación de candidaturas, prohibir el uso comercial de radio y TV para fines electorales, prohibir el financiamiento privado y reducir los tiempos de campaña electoral; mientras que el Partido Revolucionario Institucional, en la iniciativa presentada por los diputados federales de la LX Legislatura, sustentan que resulta necesario reducir tanto el costo como la duración de las campañas electorales, pues de acuerdo con estudios realizados, los procesos electorales en México resultan más onerosos que en otras democracias más desarrolladas, presupuesto que bien podría destinarse para desarrollo social.³

Para académicos y diversos sectores de la sociedad, entre los aspectos más relevantes a modificar se encuentra: el monto del financiamiento público que reciben los partidos políticos, los límites de los gastos de los partidos, las tarifas fijadas por los medios de comunicación, así como la reducción de duración de campañas electorales. En

este último punto, consideran que las campañas tan largas provocan una saturación en el electorado, un agotamiento físico de los partidos y de los candidatos y un excesivo costo de las campañas, que bien podrían ser destinados a capacitación electoral o para beneficio de los más desprotegidos del país.

El presente documento esboza de manera breve, los antecedentes del sistema electoral en México que nos han llevado a la transición del momento actual; el marco jurídico constitucional y reglamentario vigente, relativo a las campañas electorales. En seguida se menciona un estudio comparado de 19 países de América Latina, para concluir con algunas consideraciones que han vertido diversos actores políticos, académicos y sociedad en general sobre la duración de las campañas electorales en México.

1. Antecedentes *

Las reformas que se han realizado a través de la historia tuvieron un sentido gradual y progresivo y crearon garantías para la organización de elecciones limpias que aseguraran el carácter libre, secreto y efectivo del sufragio. No fue sino hasta 1946, cuando se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En 1951 se facultó a la Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría y en 1973 se creó la Comisión Federal Electoral. En ese mismo año el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma. En 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue la de permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes “proscritas” y propició su representación en los órganos legislativos, misma que en 1986 fue sustituida por el primer Código Federal Electoral y que en 1990 dio paso al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con ello a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

2. El Universal, 28 de agosto de 2006

3. Cámara de Diputados, 7 de marzo de 2007.

* Resumen extraído de “Historia del Instituto Federal Electoral” pag. Web y de la exposición de la Doctora Jacqueline Peschard Mariscal, presentada en el Foro para la consulta pública de la Reforma del Estado: Democracia y Sistema Electoral. Tabasco, mayo 2007.



A este nuevo órgano electoral (IFE) se le confirió la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática. Además, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el IFE tuviese un carácter permanente.

La reforma electoral de 1993 le otorgó facultades al Consejo General para designar al Secretario General y a los directores ejecutivos del IFE. Posteriormente; la reforma electoral de 1994 fue un paso más en la "ciudadanización" y "despartidización" del órgano electoral, incrementó el peso de los consejeros ciudadanos en el propio IFE en la proclamación de candidatos y estableció topes a los gastos de campaña de las elecciones. La reforma constitucional de 1996 reforzó la autonomía del Instituto Federal Electoral. A partir de 2002, las reformas que se han llevado a cabo sólo han modificado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En ese año se

establecieron las cuotas de género, obligando a los partidos a dar participación a las mujeres, hasta un 30% en el registro de candidaturas a senadores y diputados federales. En 2003, aumentaron los requisitos que deben cumplir las organizaciones de ciudadanos interesadas en obtener registro legal como partido político nacional o como agrupación política nacional, dificultando con ello la posibilidad de la conformación de nuevos partidos. En 2005, una de las reformas más solicitadas, fue la relativa a la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran votar en la elección presidencial.

2. Marco jurídico vigente

Los artículos constitucionales y el reglamento vigente en materia de campañas electorales son: artículo 41 constitucional y artículos 182, 177 y 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Aunque el Cofipe no establece el tiempo de los periodos para las campañas electorales (Art. 190 del Cofipe), en nuestro país las campañas electorales tienen una duración aproximada:

Duración/días	Beneficiado
160 a 170	Presidente de la República.
88 a 90	Senadores de mayoría relativa.
72 a 74	Senadores por el principio de representación proporcional.
72 a 74	Diputados de mayoría relativa.
57 a 59	Candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

3. Panorama internacional. Límites de campañas electorales

Las campañas en México tienen una gran duración con respecto a otras naciones. Tomando



como referencia el análisis comparado y de acuerdo con las reglas contenidas en la Ley para el Registro de los Candidatos para el desahogo de sus campañas, los periodos de campaña de nuestro país son de los más largos en América Latina e incluso en el mundo. A nivel mundial, para elegir Presidente de la República, el tiempo mínimo lo tienen España y Francia con 15 días.

La tabla que ha continuación se presenta muestra el indicador referido a la duración legalmente sancionada de los periodos de campaña electoral en países de América Latina. México ocupa uno de los máximos rangos de duración para la elección de Presidente de la República (casi 170 días) superado solamente por Honduras (180

días), mientras que Nicaragua se encuentra en el mínimo rango de duración (cerca de 75 días).

Una de las razones que han justificado la duración actual de las campañas electorales en México tiene su fundamento en la búsqueda del voto de los ciudadanos, así como para contar con tiempo suficiente para la difusión de la plataforma política y los programas o propuestas de gobierno. Sin embargo, las ideas expuestas por los especialistas señalan que la tendencia internacional es que las democracias consolidadas han reducido sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos.⁴

4. Diputados José Rosas Aispuro y Emilio Gamboa, 2007.

1.*Navarro Fierro, Carlos, Estudio comparado de 19 países de América Latina, "Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral", IFE, 2005.

Duración del período de campañas ^{1*}		
País	Duración	Inicio / Conclusión
Argentina	Menos de 90 días	Convocatoria 3 meses antes/48 horas antes de la jornada
Bolivia	Menos de 150 días	Convocatoria 150 días antes/48 horas antes de la jornada
Brasil	Alrededor de 90 días	A partir del 5 de julio del año electoral/48 horas antes de la jornada
Chile	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/48 horas antes de la jornada
Colombia	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/24 horas antes de la jornada
Costa Rica	Alrededor de 105 días	Convocatoria 1 de octubre del año previo/48 horas antes de la jornada
Ecuador	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/La convocatoria determina conclusión
El Salvador	Menos de 120 días para presidente y de 90 para diputados	Convocatoria 120 o 90 días antes/72 horas antes de la jornada
Guatemala	Menos de 120 días para presidente y de 90 días para diputados	Convocatoria 120 o 90 días antes/36 horas antes de la jornada
Honduras	Menos de 180 días	Convocatoria 180 días antes/120 horas antes de la jornada
País	Duración	Inicio / Conclusión
México	Alrededor de 170 días para presidente y menos de 90 días para legisladores	4 días después de cierre de registro/72 horas antes de la jornada
Nicaragua	75 días	Convocatoria de la autoridad electoral/72 horas antes de la jornada
Panamá	Menos de 120 días	Decreto de la autoridad electoral/24 horas antes de la jornada
Paraguay	120 días	Convocatoria 122 días antes/48 horas antes de la jornada
Perú	Entre 150 y 120 días	Convocatoria de la autoridad electoral/48 horas antes de la jornada
Puerto Rico	No predeterminado	
República Dominicana	Menos de 90 días	Proclama 90 días antes/24 horas antes de la jornada
Uruguay	Menos de 120 días	Inscripción de candidaturas/72 horas antes de la jornada
Venezuela	Menos de 120 días	Convocatoria/48 horas antes de la jornada



4. Foros de discusión

De acuerdo con las propuestas formuladas en el Foro para la Reforma del Estado realizado en Villahermosa, Tabasco, el pasado mes de julio, se deduce que la reducción del periodo de campañas electorales, en promedio, debe oscilar entre 30 y 120 días para Presidente de la República; de 30 a 90 días para senador y 30 a 60 días para diputado federal.

De las propuestas vertidas tanto por partidos políticos como por organizaciones, universidades y ciudadanía en general, se puede concluir que hay coincidencias sobre la necesidad de acortar los periodos de campaña. En cuanto a los rangos máximos permitidos para la duración de campañas, las referidas al Presidente de la República (120 días) y para senadores (90 días) son similares. Sin embargo, en el rango para diputados federales hay una divergencia, pues mientras los partidos establecen 45 días, en el Foro una de las propuestas es de 60 días.

En el rango mínimo no hay coincidencias, pues algunas universidades opinan que la duración pudiera establecerse desde un mínimo de 30 días para todos los candidatos en general, para disminuir los gastos y favorecer que las campañas se concentren en las propuestas y no en ataques personales en los medios de comunicación.

En cuanto a los argumentos del porqué es necesario disminuir la duración de las campañas, en general señalan que serviría para disminuir los gastos y favorecer que las campañas se concentren en las propuestas y no en ataques personales en los medios de comunicación y para entrar a un proceso de mayor control sobre las erogaciones, los ingresos y los egresos de los partidos políticos, entre otras.

En cuanto al planteamiento que se hace en la propuesta de Reforma Penal Electoral sobresale la iniciativa de dotar de autonomía a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade).

5. Conclusiones

El desarrollo democrático del país no ha concluido. A lo largo de la última década se han presentado una serie de situaciones dentro de las contiendas electorales que han producido efectos contrarios a los esperados por el legislador y la propia ciudadanía, de ahí que las modificaciones legales que se vayan a realizar servirán para dar respuesta a los reclamos de la sociedad y para fortalecer las instituciones mexicanas.

Para los grupos parlamentarios de esta Legislatura LX, los reclamos de la ciudadanía se deben, fundamentalmente, al alto costo económico que han tenido las contiendas electorales, al desgaste y confrontaciones polarizantes de las fuerzas políticas por la larga duración de estas campañas, y a que no se ha logrado garantizar que con los elementos que les otorga el Estado para llevar a cabo sus actividades, se logre a plenitud la equidad en dichas contiendas.

México, en comparación con muchos de los países desarrollados en América y en Europa, es uno de los países que más gastan en los procesos electorales; con campañas muy extensas y financiamiento preponderantemente público muy elevado que, en la práctica, no ha demostrado contribuir a aumentar la calidad de la contienda ni a incrementar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso electoral.

Por lo anterior, todas las fuerzas políticas están impulsando acuerdos en materia de la Reforma del Estado. En este aspecto, mencionan que lo relativo a la Reforma Electoral es uno de los temas prioritarios a resolver, ya que además de dar cauce a nuevos elementos de economía, certidumbre y equidad en las contiendas electorales, evitarán conflictos tan intensos como el que siguió a las elecciones presidenciales del 2 de julio del año pasado.

En la Reforma Electoral, el tema sobre la disminución de jornadas electorales ha generado consensos y, en algunos casos, coincidencias en iniciativas de algunos partidos políticos.



Algunos de los argumentos en pro de la disminución del tiempo de campañas electorales, se enlistan a continuación:

- El fenómeno de las campañas electorales prolongadas se traduce en mayores requerimientos de financiamiento público por parte de los partidos políticos, lo que impacta negativamente al erario público.

- Las campañas prolongadas exigen mayores gastos, en especial para mantener una presencia pública en los medios de comunicación.

- Existe la percepción de que la larga duración de las campañas no impacta favorablemente ni en la calidad del debate de propuestas políticas ni en los niveles de participación ciudadana.

- Las campañas tan largas detectan tres grandes problemas: fastidio electoral por parte de la ciudadanía; excesivo costo de campañas y agotamiento físico y propositivo por parte de los partidos y, sobre todo, de los candidatos.

- El dinero se volvió un factor determinante de los resultados y la competencia pasó a descansar crecientemente en la publicidad comercial, dejando de lado el debate político y el reconocimiento de los posicionamientos de los candidatos.

Ha quedado establecido con posterioridad, en lo que toca al financiamiento de las campañas, que se utilizaron recursos fuera de lo que se establece la ley.

Además, el periodo de duración de las campañas es un factor que determina no sólo el financiamiento público para las campañas sino también el gasto ordinario. Entre algunas ventajas, en caso de disminuir el tiempo de campañas, mencionan:

- Impacto positivo en el costo y uso de los medios.

- Ahorro sustancial de recursos.

- Distribución del ahorro para otros rubros



- como el desarrollo social o ayuda a los más desprotegidos.

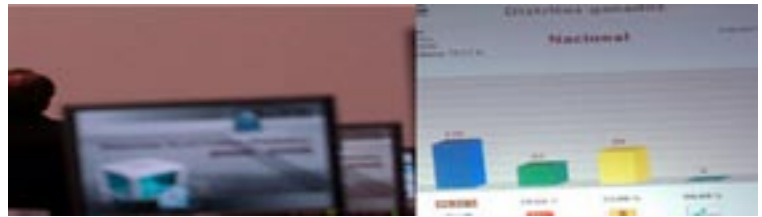
- Mayor facilidad para fiscalizar el gasto.

- Mayor interés para el ciudadano (no genera fatiga y hartazgo).

- Reducción sustancial en el costo de la democracia

Por otro lado, aunque sólo pocas personas señalan desventajas que pueden presentarse en las campañas cortas, hay argumentos que señalan que reducir la duración de las campañas podría impactar negativamente a los candidatos de partidos de reciente creación que necesitan de tiempos más amplios para difundir su plataforma y propuestas y así lograr identificación por parte del electorado, máxime si se aprueban reglas para precampañas.

Finalmente, se puede concluir que dentro de las modificaciones al sistema electoral, los partidos políticos, el Ejecutivo federal y los sectores sociales, académicos, especialistas, intelectuales, organizaciones de la sociedad civil, líderes de opinión, consejeros del IFE y ciudadanía en general, están de acuerdo en el beneficio que representará acotar el periodo de campañas.



Bibliografía

1. Cámara de Diputados, 7 de marzo de 2007.
2. Crónicas Parlamentarias. Cámara de Diputados.
3. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, UNAM, 2002.
4. Foro de consulta pública "Reforma del Estado en México.
5. Democracia y Sistema Electoral", 1 y 2 de julio de 2007.
6. Fundación Miguel Estrada Iturbide, A.C.
7. IFE, "Historia del Instituto Federal Electoral". Instituto Federal Electoral (IFE).
8. La Chronique des Amériques, Septiembre 2006.
9. La elección del Presidente de la República Francesa, 2007.
10. La reforma del Estado y la agenda ciudadana, junio 2005.
11. Navarro Fierro, Carlos, *Estudio comparado de 19 países de América Latina. Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral*, IFE, 2005.
12. Periódico *El Universal*, 28 de agosto de 2006.
13. Periódico *El Universal*, 7 de agosto de 2006.
14. Reséndiz, Francisco, *El Universal*, 25 julio 2007.
15. Ugalde, Luis Carlos, XX Reunión Nacional de Consejeros Presidentes de Organismos Estatales Electorales celebrada en Villahermosa, Tabasco, 17 de marzo de 2004.
16. Universidad Complutense de Madrid, España, Conacyt, México.
17. Yazmín, Alessandrini, *El Nacional*, 25 junio 2007.
18. Zovatto G., Daniel. "Financiación Política, Corrupción y Ética de la Administración Pública en Latinoamérica".

Ordenamientos legales

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, junio de 2007.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sitios internet

1. http://www.ambafrance-pe.org/article.php3?id_article=604.
2. http://prd.cddhcu.gob.mx/publicaciones/libros/reforma_blanco_negro/libroporcapitulos/
3. <http://www.argenpress.info/busquedagoogle.htm>
4. <http://www.camaradediputados.gob.mx/>
5. <http://www.dogpile.com/>
6. <http://www.gobernacion.gob.mx/>
7. <http://www.equipopueblo.org.mx/Encuentro%20Nacional%20RE%20y%20AC%20D>
8. <http://www.metacrawler.com/>
9. <http://64.233.169.104/search?q=cache:Z2rylovhhpgJ:www.cidac.org/vnm/pdf/%2520reforma%2520del%2520Estado.PDF+reforma+del+estado&hl=es&ct=clnk&cd=7&gl=mx>
10. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2464/7.pdf>
11. http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_es.htm
12. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0033726.html>
13. <http://www.inep.org/content/view/3817/59/>