

Aplicación de la Reforma  
Electoral de 2007/2008 en  
México desde una perspectiva  
internacional comparada

Equipo Investigador de IFES  
Fundación Internacional para Sistemas Electorales



Primer informe, mayo 29, 2009



# Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada

Equipo Investigador de IFES

Fundación Internacional para Sistemas Electorales



Primer informe, mayo 29, 2009



---

---

# Índice

- I. Introducción
  1. Objetivos del estudio bajo el convenio IFE-IFES
  2. Metodología de trabajo y presentación de resultados
  
- II. Las reformas electorales desde una perspectiva internacional comparada y la reforma mexicana subsiguiente al proceso electoral 2005-2006.
  1. Antecedentes sobre la reforma de 2007/2008 en México
  2. EL proceso electoral 2005/2006 y la reforma electoral del 2007/2008
  3. Criterios de independencia y autonomía institucional de la administración electoral
  4. Avance excepcional en cuanto a la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos.
  5. Asuntos de cuestionable trascendencia
  
- III. Áreas de mayor impacto de la reforma
  1. Constitucionalización de nuevas medidas
  2. Estructura institucional del IFE
  3. Acceso a medios: administración, seguimiento y sanciones
  4. Fiscalización de recursos de los partidos políticos
  5. Resolución de quejas y recursos
  6. Organización electoral
  
- IV. Aplicación de la reforma: uso de los medios de comunicación
  1. La “videopolítica” y las campañas electorales
  2. El acceso a los medios desde una perspectiva comparada y la reforma mexicana
  3. Administración y monitoreo del acceso a los medios
  4. Quejas y sanciones

- V. Aplicación de la reforma: financiación de los partidos políticos y su control
1. El principio de la equidad electoral y el problema del financiamiento político
  2. Eficacia del sistema de financiación
  3. Evolución histórica de la financiación de los partidos políticos y su control en México
  4. Las reformas de 2007/2008
  5. El caso mexicano en perspectiva internacional comparada
  6. Retos en la implementación de la reforma
  7. La Unidad de Fiscalización
  8. Blindaje
  9. A modo de conclusión
- VI. Conclusiones generales
- VII. Referencias bibliográficas

# I. Introducción

## 1. Objetivos del estudio bajo el convenio IFE-IFES (Instituto Federal Electoral-Fundación Internacional para Sistemas Electorales)

El Instituto Federal Electoral, IFE, en el marco de un convenio de cooperación existente con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES, firmó un Memorando de Entendimiento el 22 de agosto pasado, ratificado en noviembre, por él que la mencionada Fundación se comprometía a realizar un estudio sobre aplicación de la reforma desde una perspectiva internacional comparada.

Los objetivos fundamentales del estudio son:

- a) Analizar la reforma constitucional y de la legislación electoral del 2007 desde una perspectiva internacional comparada, enfocando aquellas áreas de mayor interés estratégico desde un punto de vista aplicativo. Identificar nuevos retos para las autoridades electorales (tanto ejecutivas como judiciales) así como posibilidades de mejora de la calidad del proceso electoral.
- b) Recoger las opiniones y percepciones de los actores relevantes sobre los retos y posibilidades de mejora que abre la reforma así como, en la direc-

ción contraria, mostrar a dichos actores los pros y los contras de las nuevas normas desde una perspectiva internacional comparada. En este sentido, se trata de conocer sus expectativas y al mismo tiempo de tratar de ajustarlas a las posibilidades de realización que la realidad nacional pueda efectivamente brindar a la vista de las circunstancias nacionales y la experiencia internacional.

El estudio no contempla la filosofía de la reforma ni tiene carácter académico, sino de seguimiento de aplicación de un nuevo cuerpo normativo aprobado en el 2007, que introduce cambios fundamentales en la legislación electoral mexicana, muchos de ellos elevados a rango constitucional, como consecuencia de la crisis política desencadenada a raíz de las elecciones presidenciales del 2006.

## 2. Metodología de trabajo y presentación de resultados

La metodología del estudio utiliza las técnicas siguientes:

- a) Análisis de *documentos legales*: Textos constitucionales, COFIPE, acuerdos IFE (marco normativo: constitución, COFIPE, reglamentación y acuerdos IFE).

- b) Revisión de la *literatura experta* existente sumamente extensa, se trata de apoyarse en ella y de no repetir. El valor añadido será en el estudio de la aplicación, durante la precampaña y la campaña.
- c) Apoyo en *informes sectoriales* solicitados a reconocidos expertos internacionales. Se han organizado los siguientes informes, unos más genéricos y generales que sirvan como marco general, y otros mas de revisión de cómo la reforma se aplica en el periodo preparatorio y de pre-campaña, todos desde una perspectiva comparada. Los informes “marco” son: a) Visión general jurídica de la reforma desde una perspectiva comparada (Santiago Corcuera, Argentina); b) Fiscalización de recursos (Horacio Boneo, Argentina); c) Acceso, y control, a medios (Fernando Tuesta, Perú).
- d) Entrevistas semi-estructuradas con actores relevantes: manejadas principalmente por Rafael López Pintor y Carlos Valenzuela, Carina Perelli, y los expertos asesores. Principalmente, los actores “pertinentes” incluyen: autoridades electorales federales (IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Fiscalía especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); partidos políticos (dirigencias, legisladores, representantes ante el IFE); autoridades electorales estatales (solo estados donde hay elecciones concurrentes. De los 11 estados, se han identificado como prioritarios: DF, Estado de México, Jalisco y Nuevo León); empresas de medios y

comunicación; y expertos y líderes de opinión (ex-directivos de organismos electorales, asesores parlamentarios, periodistas, etc.).

En cuanto a presentación de resultados, el estudio producirá avances de situación a medida que se desarrollan la precampaña y la campaña electoral y un informe comprehensivo con posterioridad a las elecciones de julio del 2009. Un avance de situación se harán público en el mes de mayo de 2009 y el informe final se presentara en agosto del mismo año.

El proceso electoral federal y de algunos estados en el 2009 puede considerarse como un “proceso piloto” para la implementación de las medidas derivadas de la reforma de 2007/2008. Sin embargo, conviene ser riguroso en el sentido que, si bien es verdad que las nuevas disposiciones serán implementadas por primera vez en un proceso federal y de algunos estados, la reforma ya fue “estrenada” en 2008 en diversos procesos estatales. Tampoco debe olvidarse que, para el IFE, el proceso electoral empezó en octubre del 2008 con todas las actividades preparatorias, incluyendo la reglamentación y los acuerdos requeridos para aplicar las nuevas medidas, así como los importantes preparativos de orden técnico y logístico.



## II. Las reformas electorales desde una perspectiva internacional comparada y la reforma mexicana subsiguiente al proceso electoral 2005-2006

Desde una perspectiva internacional comparada, las reformas electorales se han multiplicado a la luz de los cambios políticos que tienen lugar en el mundo desde mediados de la década de los setenta del siglo XX, especialmente desde el fin de la guerra fría al fines de los ochenta. Hasta entonces, el número de países con elecciones multipartidistas apenas pasaba la treintena y las reformas del sistema electoral habían tenido lugar en países como la Francia de la V República o la Alemania posterior a la traumática experiencia de Weimar. Los países anglosajones y sus más estables ex-colonias como India o Ghana permanecieron en sus sistemas electorales tradicionales así como los países latinoamericanos una vez que se disolvían las recurrentes dictaduras en algunos de ellos. Las preguntas que desde una perspectiva científico-técnica hay que responder son básicamente las siguientes: bajo qué condiciones se llega a una reforma electoral; qué factores empujan o frenan el proceso de reforma; y qué tipo de hechos marcan hitos en el proceso, ya sea como puntos de no retorno ya como estancamientos del proceso.

Una cautela obligada es señalar que todo análisis comparado implica el uso de

medias verdades. Uno se ve forzado, por mor de la comparación, a formular conclusiones genéricas a las que pueden oponerse excepciones y, en todo caso, agregarse matices y condicionamientos. La inevitable conclusión es que no se puede transmitir conocimiento comparado en forma concisa y simultáneamente traer a colación todas las variaciones que ofrece la realidad.

La hipótesis guía de la investigación comparada sobre reforma electoral es que ésta se produce en función de cambios más amplios en el sistema político y responde a demandas para garantizar el cumplimiento o enfrentarse al deterioro de las funciones principales del sistema electoral: la función política de acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad y su correlativa función técnica de traducir el voto en posiciones de poder.

Los resultados de investigaciones recientes al respecto pueden resumirse diciendo que las mayores tensiones acerca de una reforma se producen en torno al cambio de alguno de los pilares del sistema electoral: fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito, tipo de papeleta, el padrón electoral, los organismos

electorales y la financiación de la política, el equilibrio de género, la representación de minorías y, sin lugar a dudas, la aceptación de los resultados electorales. Como factores más relevantes que favorecen o atrasan la reforma, dependiendo de las circunstancias, están: quién o quiénes llevan la reforma a la agenda política y quién es el timonel de la misma; la competencia técnica; el uso de la fuerza; el tiempo político; y el interés por el bien común entre líderes y partidos; la incertidumbre sobre los resultados electorales; el empate virtual entre las principales fuerzas políticas; el clima de opinión pública y la presión internacional. Como hitos de inflexión en el proceso de reforma cabe resaltar el peso del tiempo político, la movilización popular masiva y sostenida, acciones de fuerza, alguna decisión arriesgada por el timonel de la reforma y la conclusión con o sin firma de acuerdos entre elites (López Pintor, 2009).

Los elementos del sistema electoral que centraron la investigación comparada de las democracias estables hasta finales de los años ochenta fueron la fórmula de representación, el distrito, el tipo de papeleta y el umbral de representación, precisamente por tratarse de los elementos que mayormente afectaban la estructura de la representación política (Lijphart, 1994). Sin embargo, con el advenimiento de un ciclo expansivo sin precedentes de las elecciones multipartidistas, ha habido que agregar otros componentes del sistema electoral como determinantes esenciales de la representación popular y la forma limpia en que se llega a la misma. Dichos componentes son tres y hay que advertir que también tuvieron una importancia de-

finitiva en la consolidación histórica de las más antiguas democracias. Se trata de:

- a) El sistema de *registro civil e identificación de las personas*, que las hace ciudadanas y ciudadanos así como la formación del *padrón electoral*, constituyéndose así el *demos* o cuerpo de electores. Esta problemática en la formación del *demos* es grave en muchísimos de los casi 200 países donde hoy se celebran elecciones con mayor o menor grado de pluralismo y eficacia democrática. En América Latina, los países del Cono Sur, a excepción de Uruguay, padecieron estas debilidades hasta mediados del siglo XX. Y hoy día, al menos cuatro de los países centroamericanos siguen constituyendo “el rabo por desollar” a este respecto. A este respecto, y solo de pasada, cabe mencionar la problemática compleja del voto en el extranjero con sus dimensiones filosófico-constitucionales, reglamentarias, logísticas, financieras y de relaciones entre estados soberanos. En el caso mexicano, dicho problema constituye objeto de polémica pública y de práctica electoral muy problemática a partir del 2005.
- b) Un segundo nuevo factor de reforma son las *autoridades electorales* cuya problemática central gira en torno a su neutralidad profesional e independencia respecto del gobierno y los partidos políticos. La modalidad institucional hoy generalizada es la Comisión Electoral Independiente, donde América Latina fue pionera desde el segundo cuarto del siglo XX con sus tribunales, consejos o comisiones

electorales según los países, con excepciones como Argentina, Chile o Colombia con un modelo mixto donde un organismo ejecuta mientras otro regula y supervisa. El reto actual, aun para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos, a fin de garantizar elecciones libres y transparentes. Los mecanismos que pueden garantizar dicha independencia son esencialmente el método de nombramiento y remoción de los miembros de la comisión, la formulación y desembolso del presupuesto y la profesionalización de un cuerpo técnico de funcionarios cuyo empleo es permanente y se obtiene y mantiene mediante reglas universales del servicio público (concurso de méritos, seguridad en el empleo, salario conocido, etc.). En América Latina, la independencia de los organismos electorales se ve fundamentalmente amenazada por su vulnerabilidad presupuestaria (el poder ejecutivo decide cuánto y cómo se desembolsa) y la presión de los partidos políticos sobre el nombramiento y la actuación no solo de los magistrados, sino del personal técnico.

- c) Como parte de la gestión electoral se halla la temática compleja y sensible de la *financiación de los partidos políticos* y las campañas electorales. La relevancia que tiene este tema es de alcance universal y por supuesto es general en América Latina y sin duda en México.

En el caso de México, una peculiaridad fundamental de la reforma electoral del 2007/2008 es que apenas toca a los que tradicionalmente se han considerado pilares del sistema electoral: la fórmula de representación, el tipo de distrito, el tipo de papeleta o el umbral de representación. Tampoco el registro electoral o la identificación ciudadana. Sin embargo se ha centrado en el elemento que acaparó la atención de la crisis política generada en la elección presidencial del 2006, esto es la administración del sistema electoral.

## 1. Antecedentes sobre la reforma de 2007/2008 en México

El sistema político mexicano ha tenido una evolución notable a partir de 1988 con procesos de cambio, que han involucrado a todos los actores relevantes y han redundado en una quiebra del sistema de partidos que rigió la mayor parte del siglo XX. Sucesivas reformas constitucionales y electorales fueron destinadas a fortalecer e institucionalizar un nuevo sistema de partidos al tiempo que otorgaban mayor transparencia al proceso electoral.

La aceleración de las reformas políticas a partir de la década del noventa ha tenido efectos drásticos y satisfactorios para la legitimidad del sistema democrático. Por una parte, se produjo la alternancia efectiva en el poder, mediante elecciones gestionadas por organismos de nueva creación como el IFES y el Tribunal Federal Electoral. Por otra, el generoso financiamiento público de los partidos políticos ha garantizado a la oposición una posibilidad cierta para difundir adecuadamente sus ideas y pro-

gramas; o en otras palabras, para proveer de una equidad básica al sistema electoral. Una reforma constitucional de 1996 estableció que el financiamiento público a los partidos debe ser superior a los recursos procedentes de fuentes privadas. Ciertamente, este segundo aspecto ha generado críticas respecto a los altos costos del sistema y, en buena medida, los proyectos de reforma han buscado limitar los gastos partidarios, como medio para evitar que se destinen excesivos recursos del Estado en el uso masivo de los medios de comunicación. Ambos aspectos de la reforma han derivado en un férreo mecanismo de fiscalización no exento de aristas más bien inquisitivas.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de construcción de la democracia en México ha sido la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral. Sin embargo, las características de la contienda electoral del 2006 y la disputa sobre sus resultados pusieron parcialmente en crisis el sistema. Ello motivó el amplio debate que concluyó con la reciente reforma.

Existe un consenso generalizado de que la reforma fue muy reactiva a la crisis del 2006, respondiendo a un conflicto político y en base a una negociación política. El Presidente Constitucional tomó posesión en medio de una tribuna legislativa tomada y expresiones de apoyo y rechazo exaltadas. El ambiente político polarizado exigió un trabajo de conciliación y negociación que tuvo, como primer objetivo, una nueva reforma electoral que diera respuesta a los fenómenos que se presentaron en el proceso electoral y para los que la au-

toridad no contaba con instrumentos legales. Asimismo, la reforma buscó acercar posiciones para sanar el dañado ambiente entre las fuerzas políticas y dar satisfacción a demandas nuevas y, con ello, desatorar la cargada agenda de reformas legislativas que requiere el país. Hay que recalcar que la reforma fue constitucional y legal, aprobada por unanimidad. Así pues, la reforma electoral se convirtió en el “principal instrumento para la construcción de un ambiente político viable para la convivencia plural” (Latapi, 2009). Por tanto, el debate y las medidas se centraron en las condiciones de equidad. El resultado es un enfoque regulatorio, fiscalizador y de sanciones.

Es importante destacar que la crisis política originada en las elecciones presidenciales del 2006, y que produce una división nacional de opiniones en cuanto a la eficacia y respetabilidad del IFE y la Justicia Electoral, no ha trascendido internacionalmente. De tal manera que las instituciones electorales mexicanas conservan prácticamente intacta su excelente reputación internacional. Buena prueba de ello es la frecuencia con que autoridades mexicanas participan en misiones de asistencia electoral internacional así como el gran número de delegaciones de funcionarios electorales de otros países de las más diversas regiones del mundo acuden a México para seminarios y actividades de intercambio y capacitación.

## 2. El proceso electoral 2005/2006 y la reforma electoral del 2007/2008

En México la democratización del sistema de partido único o hegemónico PRI es un proceso que se caracteriza por su carácter gradual o reformista con cambios paulatinos en un ciclo de largo tracto. Las reformas electorales se inician en 1977 con un ciclo que se cierra casi 20 años más tarde en 1996. Aquí se abre otro ciclo de más rápidos movimientos entre 1996 y 2006 (crisis electoral) con reformas profundas constitucionales y electorales iniciadas en diciembre del 2007.

Como se ha dicho antes, las condiciones a las que responde la profunda reforma del 2007/2008 son básicamente: a) que en la elección del 2006 el COFIPE puso en evidencia lagunas en cuanto a instrumentos para el arbitraje político; b) en 2003 el PRD no apoyó en el Congreso, donde era la tercera fuerza, el nombramiento de nuevos Consejeros del IFE y desde entonces fue crítico de la institución; c) en 2004 el Presidente Fox mostró en TV actos de corrupción del PRD y López Obrador en el gobierno del DF. Aunque se trató de desafuero sin éxito, esto enrareció el ambiente preelectoral (Latapi, 2009).

La reforma trató de llenar importantes lagunas del marco normativo. En general, las reformas anteriores atendieron lagunas en el área de la organización electoral. En este caso, las lagunas percibidas y consideradas importantes por los legisladores se centraron en los aspectos relacionados con las condiciones para la equidad de la

contienda. Entre otros, se señalan los siguientes vacíos:

- a. Falta de capacidad del IFE para controlar la equidad de la contienda, en particular el uso por los partidos de los medios electrónicos. Había fiscalización *ex-post* de los recursos, pero dada la modalidad de contratación bilateral partidos-medios, el IFE resultaba marginado;
- b. El efecto (percibido negativo por muchos, incluyendo el Tribunal Electoral) de las campañas negras (negativas);
- c. El IFE no podía impedir la intervención de los gobernantes en el proceso electoral, particularmente después del 2000. Tema menor pero en México tema mayor, dadas las sensibilidades existentes (producto de un régimen de partido dominante) y la intervención del presidente Fox;
- d. Forma del nombramiento de la autoridad electoral a causa de la renovación completa se perdía la memoria y experiencia institucional;
- e. Débil reglamentación de las precampañas. La única era interna del IFE y no era substancial.

Conviene destacar que, además de las cuestiones relativas a la competitividad electoral sobre las que se centra nuestro estudio, también se introdujeron cambios en la instalación, integración y funcionamiento de las “casillas” electorales; el diseño de las actas de escrutinio y cómputo; al calificación de los votos; la designación

y capacitación de las autoridades de mesa; la delimitación de los distritos electorales; el voto de los mexicanos residentes en el exterior; la formación de coaliciones, y el recuento de votos, entre otros.

La reforma electoral del 2007 conduce hacia un IFE con más y más pesadas responsabilidades, no necesariamente ligadas a la organización misma de las elecciones sino a aspectos de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral. Es claro que la reforma del 2007 hace aún más densa y pesada la maquinaria institucional electoral mexicana sin que necesariamente la institución haya ganado en autonomía respecto de los partidos políticos y el Congreso. En este sentido, podría decirse que, salvo que la práctica demuestre lo contrario, la nueva autoridad electoral mexicana acumula mayores competencias, pero como institución no gana en autonomía.

La autoridad electoral de México es internacionalmente reconocida como una de las más eficaces, si bien de las más estructuralmente complejas y financieramente costosas. Dado el carácter federal de la República mexicana, la duplicidad de órganos electorales, tanto administrativos como judiciales, se hace inevitable por razones de tradición y cultura política. Muchos estados federales mantienen administraciones electorales bastante más simples, pero cada país tiene su historia y normalmente las instituciones son un reflejo de la misma.

Es importante destacar que la crisis política originada en las elecciones presidenciales del 2006, y que produce una di-

visión nacional de opiniones en cuanto a la eficacia y respetabilidad del IFE y la Justicia Electoral, no ha trascendido internacionalmente. De tal manera que las instituciones electorales mexicanas conservan prácticamente intacta su excelente reputación internacional. Buena prueba de ello es la frecuencia con que autoridades mexicanas participan en misiones de asistencia electoral internacional así como el gran número de delegaciones de funcionarios electorales de otros países de las más diversas regiones del mundo acuden a México para seminarios y actividades de intercambio y capacitación.

La reforma electoral del 2007/2008 conduce hacia un IFE con más y más pesadas responsabilidades, no necesariamente ligadas a la organización misma de las elecciones sino a aspectos de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral. Es claro que la reforma del 2007 hace aún más densa y pesada la maquinaria institucional electoral mexicana sin que necesariamente la institución haya ganado en autonomía respecto de los partidos políticos y el Congreso. En este sentido, podría decirse que, salvo que la práctica demuestre lo contrario, la nueva autoridad electoral mexicana acumula mayores competencias, pero como institución no gana en autonomía.



### 3. Criterios internacionales de independencia y autonomía institucional de la administración electoral

Desde una perspectiva internacional comparada, los principales y mínimos criterios de independencias y autonomía institucional son los siguientes:

- a. Incluir en la Constitución la existencia de una administración electoral neutral e independiente del poder ejecutivo y los partidos políticos así como el mandato de que una ley especial (normalmente la ley electoral) regule los aspectos procedimentales que hagan efectiva dicha independencia y neutralidad políticas.
- b. Un procedimiento de nombramiento y remoción de los miembros de la más alta autoridad electoral que sea transparente y garantice la permanencia, profesionalidad y neutralidad de dichas autoridades. Normalmente el nombramiento procede de las cámaras por votación de mayorías cualificadas y de tal manera que, cualquiera sea la relación de los nombrados con los partidos políticos, queden liberados de todo nexo partidista una vez nombrados. Esto último se consigue por la permanencia en el cargo y procedimientos de remoción que no queden al albur de la mera voluntad de quien gobierna o de los partidos en las cámaras.
- c. Independencia de la autoridad electoral en la preparación de su pre-

supuesto, que debe ser aprobado por las cámaras y debidamente hecho efectivo por la autoridad financiera del gobierno. La autonomía presupuestaria es pieza principal de la autonomía e independencia institucional de una autoridad electoral.

- d. Profesionalidad de un cuerpo de funcionarios electorales, sometidos a las reglas comunes de selección, retribución y carrera en la administración del estado. La profesionalidad de los funcionarios electorales es pieza central de una maquinaria electoral neutral y eficiente.
- e. En cuanto a la justicia electoral, los modelos existentes en el mundo varían enormemente desde unos tribunales especializados en elecciones como es el caso de México, hasta la judicatura común pasando por sistemas donde el órgano administrativo electoral es a su vez tribunal de última instancia de las reclamaciones y recursos electorales. Y existen desde luego sistemas mixtos.

La reforma electoral mexicana del 2007/2008 se aviene en términos generales, como ya era el caso anteriormente, a estos criterios de derecho y política internacional comparados. Sin embargo, hay aspectos importantes en que se separa de ellos y son fundamentalmente los siguientes.

En primer lugar, la inclusión en la Constitución de un significativo número de aspectos en extremo detalle, que normalmente quedan solamente incluidos en la legislación ordinaria. Aparte de otras cues-

tiones aún menores, nos referimos especialmente a lo relativo al uso de los medios de comunicación por los partidos políticos, la financiación y control del uso de los recursos de los partidos y otros temas.

En segundo lugar, en cuanto al nombramiento de los consejeros del IFE, si bien el procedimiento parlamentario continúa vigente y la adición del escalonamiento al nombrarlos ayuda a mantener la memoria institucional, la forma en que la discusión sobre los candidatos a consejeros se lleva a cabo resalta la visibilidad de los apoyos partidarios en el proceso de nombramiento. Este último aspecto hace más patente la ligazón de cada candidato con partidos políticos concretos, lo que puede debilitar la institucionalidad del cuerpo directivo una vez integrado, no importa cuáles hayan sido los criterios y discusiones políticas habidas entre los partidos en las cámaras a la hora de decidir y proponer a votación los nombramientos.

En tercer lugar, la mayor presencia y visibilidad de los partidos políticos dentro de la institución. No solo se mantiene la oficina de cada partido dentro del IFE, sino que el Congreso designa representantes de los partidos en todas las Comisiones internas menos en una.

En cuarto lugar, la sustitución de la Comisión de Seguimiento, con presencia ciudadana, por una Unidad de Fiscalización cuyo titular es un funcionario nombrado por el Consejo del IFE, pero cuya autonomía de gestión necesariamente se verá influida por la abundante presencia de los partidos políticos dentro de la institución.

En quinto lugar, el establecimiento por el Congreso de una Contraloría interna en el IFE, cuyo titular es nombrado por las cámaras aunque sujeto a una serie de restricciones internas. Dicha contraloría es una adición al normal poder contralor de la Contraloría General de la República.

Finalmente, y de grandísima importancia, la reforma refuerza el carácter administrativo o burocrático del proceso electoral al cargar al IFE de competencias de supervisión, control y sanción. Desde una perspectiva de teoría constitucional y administrativa, el concepto general subyacente a los cambios más sustanciales del cuerpo normativo electoral es hacer girar toda la maquinaria electoral desde las elecciones como actividad de los ciudadanos y los partidos políticos a las elecciones como actividad administrativa de los aparatos del estado. Cabe agregar que no solo la ley ha llevado la reforma en esta dirección, sino que las propias reglamentaciones del IFE han hecho dicha dirección más inequívoca. Baste mencionar dos ejemplos de lo que se acaba de decir. Uno es el seguimiento del IFE sobre acceso de los partidos políticos a los medios, donde la institución electoral y no la ley ha establecido hacer un seguimiento del cien por cien de los spots en radio y televisión, una gran parte de los cuales pertenecen a la propia publicidad del órgano electoral. Una medida de esta magnitud carece de precedentes internacionales. Otro ejemplo es el reglamento del IFE que solo permite la promoción del voto a las autoridades electorales y queda vedado en cualquier otra instancia ya sean partidos políticos, iglesias, organizaciones empresariales y gremiales, organizaciones de derechos humanos etcétera. Esta nor-



mativa también resulta excepcional si no única en el contexto internacional.

Una vez más, las consecuencias políticas de todos estos cambios constituyen una pregunta empírica que solo el tiempo y la práctica electoral se encargarán de mostrar.

#### **4. Avance excepcional en cuanto a la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos.**

En términos internacionales comparados, la reforma significa en este aspecto un gigantesco paso adelante al menos como cuerpo normativo. Incluye la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, en precampañas y campañas. Ello acompañado de un denso cuerpo de sanciones. Esta es una materia donde la mayoría de las nuevas democracias son legal y prácticamente deficitarias; y donde las viejas democracias no han encontrado el modo de hacer plenamente efectivo el control del uso de los recursos de los partidos. La reforma constituye un gran reto y avance legislativo para la democracia mexicana.

Algo parecido podría decirse en cuanto a la prohibición a los partidos de la contratación privada de publicidad electoral. En esta materia, los modelos de la práctica internacional varían enormemente y cada país suele responder a sus propias tradiciones. En el caso de México está claro que el legislador ha querido poner coto a unas prácticas que hacían muy difícil un terreno

equilibrado para la lid electoral. La práctica dirá en qué medida se podrá ir avanzando en la aplicación efectiva de la reforma, que de partida es muy valiente.

Una reflexión similar cabe hacer acerca de otros aspectos como los siguientes: a) las disposiciones que regulan la comunicación social gubernamental y prohíben la promoción personal de autoridades y la contratación de propaganda político electoral por parte de personas físicas y morales, b) la reducción sustancial del tiempo de las campañas electorales y la inclusión de regulación sobre las precampañas; y c) la concurrencia y armonización de procesos electorales federales y locales.

#### **5. Asuntos de cuestionable trascendencia**

Bajo este epígrafe cabe mencionar algunos cambios que en la práctica han de resultar muy probablemente menos efectivos de lo que su establecimiento y publicidad mediática puedan hacer suponer a quienes no están familiarizados con el funcionamiento efectivo de las administraciones electorales. Se trata de: a) La posibilidad de organizar las elecciones locales por parte del IFE a petición de parte en los estados de la federación. Se supone que esta parte son los institutos electorales estatales, lo que implicaría una imbricación del organismo federal en la vida de dichos entes estatales si aquel es requerido para realizar elecciones locales (¿constituye esta una posibilidad realista?); b) la existencia de acuerdos especiales del Consejo del IFE como los del 14 enero del 2009 sobre el llamado “blindaje” del proceso electoral frente al uso de

fondos ilícitos en las campañas; c) el anuncio oficial por parte del IFE de preparar listas de personas llamadas “políticamente expuestas” o más vulnerables a delitos de uso de recursos ilícitos. Esta última puede parecer una medida de dudosa constitucionalidad y legalidad penal por cuanto cabe interpretarla como cuestionadora del principio de que toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario. En cualquier caso, en tiempos cuando se habla tanto de corrupción política en todo el mundo, arroja una sombra de duda sobre el mero ejercicio de la función pública por parte de una serie de funcionarios e incluso sobre la honorabilidad de sus familiares más inmediatos.

## III. Áreas de mayor impacto de la reforma

La reforma electoral mexicana del 2007/2008 fue comprehensiva, implicando modificaciones a nueve artículos de la Constitución, la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y la promulgación de otros textos legales. El alcance de la reforma es amplísimo en diferentes ámbitos de la institucionalidad y práctica político-electoral. Se avanzan aquí algunas reflexiones generales sobre la implementación o aplicación operativa en las áreas de mayor impacto del nuevo marco legal desde una óptica internacional comparada.

En ese sentido, ya se ha dicho, llama la atención la “constitucionalización” de muchas de las medidas acordadas. Gran parte de las disposiciones que normalmente serían objeto de reglamentación o legislación ordinaria, están ahora incluidas en la Constitución mexicana. Importa ahora poder identificar posibles repercusiones prácticas de este desarrollo.

Igualmente importante es seguir de cerca las nuevas atribuciones y el nuevo diseño institucional del IFE, como administrador electoral federal. Igualmente, se constatan nuevas y diversificadas fun-

ciones, que conviene examinar en mayor detalle por sus posibles implicaciones en términos de aplicación de las medidas y la concreción operacional de las mismas. Puede decirse que las áreas de la reforma que representan un mayor reto de implementación para la autoridad electoral son tres: a) la referente al acceso a los medios electrónicos y su monitoreo; b) la fiscalización de los recursos y c) la resolución de quejas y conflictos, con las nuevas atribuciones a los órganos desconcentrados (local y distrital). Adicionalmente, aunque la reforma no trató de manera exhaustiva aspectos directamente relacionados con la organización electoral, es importante en todo caso ver cuales medidas fueron introducidas y el impacto de la reforma en la tarea primera del IFE en temas de organización electoral.

### 1. Constitucionalización de nuevas medidas

La reforma electoral mexicana del 2007/2008 se aviene en términos generales, como ya era el caso de la legislación que la precediera, a criterios de derecho y política internacional comparados. Sin em-

bargo, hay aspectos importantes en que se separa de ellos. Muy en particular, la inclusión en la Constitución de un significativo número de aspectos con extremo detalle tales, aunque no solamente los relativos al uso de los medios por los partidos políticos o a la financiación de los mismos.

La reforma electoral transitó, en México, primero por una modificación constitucional en septiembre del 2007 y otra subsiguiente de carácter legal al año siguiente. La reforma constitucional afectó nueve artículos de la carta magna. Concretamente introdujo nueva normativa en los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; derogó un párrafo del Artículo 97 y adicionó el Artículo 134. De forma sumaria, los cambios constitucionales hacen referencia a las siguientes materias, que algunas ya han sido objeto de legislación ordinaria y otras aún esperan tratamiento legal adecuado:

- a) El Artículo 6 sobre garantías del derecho a la información por parte de Los ciudadanos y que se abre con la declaración de que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”.
- b) El Artículo 41 contiene el núcleo de la reforma con disposiciones muy específicas el rol de los medios en materia electoral (prohibición de contratación de tiempos por partidos o personas físicas o jurídicas, cantidad y distribución del tiempo público disponible, administración y fiscalización de uso de los medios por parte del IFE, etc.); financiación de los partidos políticos y las campañas (mayor financiamiento público que privado, cálculo de

montos en ambos casos, etc.); estructura orgánica del IFE (nombramiento de Consejeros, establecimiento de una Contraloría interna y de un órgano de fiscalización de uso de los recursos de los partidos, etcétera); y duración de las campañas.

- c) El Artículo 85 regula la posibilidad de nombrar presidente en el caso de una elección fallida por causas diversas estableciendo que “Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente.”
- d) El Artículo 99 declara al Tribunal Electoral como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la federación”. Regula su estructura y las sus Salas Regionales así como el nombramiento de los Magistrados. Entre sus facultades, cabe mencionar las de “Resolver en forma definitiva e inatacable” sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. También las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la

nulidad de una elección por las causas que expresamente se establezcan en las leyes. Y muy notablemente La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

- e) El Artículo 108 define con criterio amplio como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades en el uso del patrimonio del estado a “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.”
- f) El Artículo 116, dedicado a los poderes de los Estados, en su apartado IV se refiere a la materia electoral regulando, entre otras cuestiones, la coordinación del sistema nacional con los regímenes locales, lo que constituye un punto siempre complejo en los países federales. La norma constitucional imponen a los Estados garantizar en

sus constituciones y leyes condiciones equitativas de financiamiento público e instituir bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Se regulan cuestiones de acceso a los medios por los partidos y también de calendario electoral local y su posible convergencia con elecciones federales. Así mismo se introduce la improbable eventualidad de que “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales. “

- g) El Artículo 122 regula los órganos de gobierno del Distrito Federal y, consecuentemente, la forma de cubrir los cargos de elección popular, que han de someterse a la normativa general, mencionándose específicamente los Artículos 41 y 99 de la Constitución.
- h) En el Artículo 97 deroga su anterior párrafo tercero relativo al nombramiento por la Suprema Corte de justicia de algunos funcionarios del aparato judicial.
- i) La adición del Artículo 134 introduce nuevas normas sobre la eficacia, eficiencia y honradez con que deben ser administrados los recursos públicos y la contratación para su aplicación. Especialmente relevante en el ámbito electoral es la disposición de que los servidores públicos han de aplicar con imparcialidad los recursos públicos “sin

influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”. Así mismo es relevante la disposición de que “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos” en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Como toda reforma legítima de índole constitucional, la de México demandó de un amplio consenso de las principales fuerzas involucradas. Así ocurrió con el compromiso tanto de los opositores PRI, PRD y el gobernante PAN, que se propusieron disminuir el alto costo político que hubo de pagarse en el 2006 y mejorar los términos de la competencia partidaria. La reforma constitucional tuvo tres ámbitos de aplicación en materia electoral: administrativo, jurisdiccional y penal, por lo que se tuvieron que modificar las normas referidas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) y el Código Penal Federal, especialmente el Capítulo XXIV, así como otras normas que regulan la concesión y operación de los medios electrónicos de comunicación. Las reformas constitucionales obligaron, a su vez, a modificar las normas relativas a la constitución, registro de los partidos, sus prerrogativas, financiamiento y fiscalización. Asimismo, su régimen de gobierno interno y resolución de controversias. La reforma cruzó, de manera firme, el ordenamiento

de los partidos políticos, en un marco normativo ya de por sí amplio y complejo.

La inusual inclusión constitucional de ciertas medidas muy específicas tiene clara explicación dado el contexto político en que se desarrolló la reforma. El tema del acceso a medios y su control, por ejemplo, era políticamente explosivo (y lo sigue siendo) dado el poder político de las empresas televisoras. La reforma afectó no solo al aspecto de “negocio” de dichas empresas, sino también y sobre todo al poder político de los medios. Por ello, la oposición de estos medios fue fortísima y agresiva, pero aún así la reforma fue aprobada casi por unanimidad; con la excepción de dos partidos coaligados para los cuales la reforma implicaba pérdida de ciertas prerrogativas. En este sentido, la detallada “constitucionalización” de muchos aspectos de la reforma trataría de evitar el riesgo de que fuertes opositores a la misma pudieran darle la vuelta o marcha atrás.

Por motivos similares se incluyeron en la Constitución medidas que ya existían en los reglamentos y en la legislación, pero que eran de problemática implementación. El supuesto es que al elevarse a rango constitucional, las normas tendrían más garantía de ser cumplidas, una hipótesis que sólo el tiempo demostrará si se cumple, ya que en México se han hecho reformas constitucionales prácticamente bajo cada presidente en los últimos 50 años. Por ejemplo, anteriormente el COFIPE ya tenía una norma que prohibía a terceros hacer publicidad a favor o en contra de un partido político en periodo electoral. Esa norma era de muy difícil implementación por la interpretación subjetiva a que la misma se prestaba.

En 2006, el IFE complicó el problema al mostrarse incapaz de implementar la norma de manera directa permitiendo interpretaciones complicadas, pero siempre sin poder actuar directamente.

En cualquier caso, y con independencia de las motivaciones subyacentes, si bien la constitucionalización de tantas medidas y procedimientos puede proteger los principios de la reforma, puede convertirse igualmente en un elemento de asfixia e inflexibilidad en la implementación de la misma, sobre todo en casos donde la experiencia empírica de la aplicación de las medidas fuerce la necesidad de nuevas modificaciones. Una vez más, las consecuencias políticas de todos estos cambios constituyen una pregunta empírica que solo el tiempo y la práctica electoral se encargarán de mostrar.

## 2. Estructura institucional del IFE

### *Criterios de independencia y autonomía institucional de la administración electoral*

Desde una perspectiva internacional comparada, los principales y mínimos criterios de independencia y autonomía institucional son los siguientes:

- a) incluir en la Constitución la existencia de una administración electoral neutral e independiente del poder ejecutivo y los partidos políticos, así como el mandato de que una ley especial (normalmente la ley electoral) regule los aspectos procedimentales que hagan efectiva dicha independencia y neutralidad políticas;
- b) un procedimiento de nombramiento y remoción de los miembros de la más alta autoridad electoral que sea transparente y garantice la permanencia, profesionalidad y neutralidad de dichas autoridades. Normalmente el nombramiento procede de las cámaras por votación de mayorías calificadas y de tal manera que, cualquiera sea la relación de los nombrados con los partidos políticos, queden liberados de todo nexo partidista una vez nombrados. Esto último se consigue por la permanencia en el cargo y procedimientos de remoción que no queden al albur de la mera voluntad de quien gobierna o de los partidos en las cámaras;
- c) independencia de la autoridad electoral en la preparación de su presupuesto, que debe ser aprobado por las cámaras y debidamente hecho efectivo por la autoridad financiera del gobierno. La autonomía presupuestaria es pieza principal de la autonomía e independencia institucional de una autoridad electoral;
- d) profesionalidad de un cuerpo de funcionarios electorales, sometidos a las reglas comunes de selección, retribución y carrera en la administración del Estado. La profesionalidad de los funcionarios electorales es pieza central de una maquinaria electoral neutral y eficiente;



- e) en cuanto a la justicia electoral, los modelos existentes en el mundo varían enormemente desde unos tribunales especializados en elecciones como es el caso de México, hasta la judicatura común, pasando por sistemas donde el órgano administrativo electoral es a su vez tribunal de última instancia de las reclamaciones y recursos electorales. Y existen desde luego sistemas mixtos.

### *El caso mexicano*

En el caso mexicano, varias de las medidas introducidas en la reforma tienen un impacto fundamental en las atribuciones y el diseño institucional del IFE. Los factores que inciden son múltiples, empezando por las modificaciones en el nombramiento de los consejeros del IFE. Si bien el procedimiento parlamentario continúa vigente y la adición del escalonamiento al nombrarlos ayuda a mantener la memoria institucional, la forma en que la discusión parlamentaria sobre los candidatos a consejeros se lleva a cabo resalta la visibilidad de los apoyos partidarios en el proceso de nombramiento. Este último aspecto hace más patente la ligazón de cada candidato con partidos políticos concretos, lo que puede debilitar la institucionalidad del cuerpo directivo una vez integrado, no importa cuáles hayan sido los criterios y discusiones políticas habidas entre los partidos en las cámaras a la hora de decidir y proponer a votación los nombramientos. Igualmente, la posible re-elección del consejero presidente podría resultar inconveniente en la medida en que la persona que ostente el

cargo vaya a ser “evaluada” por parte de los parlamentarios no en términos de eficiencia y profesionalidad sino con criterios de lealtades políticas.

Adicionalmente, se hace mayor la presencia y visibilidad de los partidos políticos dentro de la institución. No sólo se mantiene la oficina de cada partido dentro del IFE, sino que el Congreso designa representantes de los partidos en todas las Comisiones internas menos en una.

La Comisión de Fiscalización, con presencia de los consejeros, es sustituida por una Unidad de Fiscalización cuyo titular es un funcionario nombrado por el Consejo del IFE, pero cuya autonomía de gestión necesariamente se verá influida por la incrementada presencia de los partidos políticos dentro de la institución.

Otra novedad es el establecimiento por el Congreso de una Contraloría Interna en el IFE, cuyo titular es nombrado por las Cámaras, aunque sujeto a una serie de restricciones internas. Dicha Contraloría es una adición al normal poder contralor de la Contraloría General de la República. La existencia de dicha Contraloría así como el nombramiento de su titular por los parlamentarios ha sido calificado moderadamente como si pareciera un “gesto inamistoso” hacia el IFE. Por otra parte resulta errónea la idea de que el IFE nunca antes fuera fiscalizado. Afortunadamente, el COFIPE debilita los “dientes” de la Contraloría, que ya no puede destituir consejeros, por ejemplo. Sin embargo, la mera existencia de una doble estructura de control puede tener implicaciones en la eficiencia y racionalidad de la institución electoral.



La reforma refuerza el carácter administrativo o burocrático del proceso electoral al cargar al IFE de competencias de supervisión, control y sanción. Las facultades del IFE para sancionar al respecto han sido fuertemente reforzadas. Anteriormente se hacían llamados de atención, hoy la reglamentación es muy específica y las sanciones fuertes. Por tanto, si antes todo se resolvía a partir del arbitraje y la negociación, ahora existe la sanción como medio prioritario de acción. Estas nuevas atribuciones han cambiado la naturaleza del IFE, haciendo de la institución el gran regulador, árbitro y vigilante de las elecciones (algunos lo han llamado un “monstruo” fiscalizador y sancionador). De una entidad dedicada fundamentalmente a la organización del proceso electoral, el componente sancionador se ha convertido en elemento esencial, lo cual puede originar complicaciones en las relaciones y la reglamentación de los partidos políticos. Este factor en sí mismo representa una fuerte carga para el IFE, que además puede llevar a los partidos políticos (que hacen parte del IFE) a encontrarse en una situación de sancionador y sancionado simultáneamente. Y en cualquier caso, el componente sancionador de las instituciones electorales resulta con frecuencia por sí mismo de muy difícil aplicación.

Desde una perspectiva operacional, se podría decir que hay demasiada reglamentación, sin importar la capacidad institucional para hacer seguimiento ni aplicar sanciones. Es muy probable que el IFE, en su calidad de “súper-fiscalizador”, encuentre serios problemas de aplicación porque muchas cuestiones electorales son con frecuencia dependientes de interpretación. Un ejemplo claro es la determinación so-

bre si los contenidos de los mensajes son “ilegales” o no. En este caso se trata de una discusión eminente y esencialmente subjetiva, que no induce al consenso y puede debilitar a la institución electoral. Por otra parte, la vigilancia del IFE va más allá de lo que es formalmente la “campaña” electoral. Y la sanción de los contenidos requiere de importantes recursos adicionales ya que la institución vigila campañas federales y locales.

En resumen, y desde una perspectiva de teoría constitucional y administrativa, el concepto general subyacente a los cambios más sustanciales del cuerpo normativo electoral es hacer girar toda la maquinaria electoral desde las elecciones como actividad de los ciudadanos y los partidos políticos a las elecciones como actividad administrativa de los aparatos del estado. Cabe agregar que no sólo la ley ha llevado la reforma en esta dirección, sino que las propias reglamentaciones del IFE han hecho dicha dirección más inequívoca. Baste mencionar dos ejemplos de lo que se acaba de decir. Uno es el seguimiento del IFE sobre acceso de los partidos políticos a los medios, donde la institución electoral y no la ley ha establecido hacer un seguimiento del 100 por ciento de los *spots* en radio y televisión, una gran parte de los cuales pertenecen a la propia publicidad del órgano electoral. Una medida de esta magnitud carece de precedentes internacionales. Otro ejemplo es el reglamento del IFE que solo permite la promoción del voto por un partido o candidato a dichos actores políticos y queda vedada la eventual petición de abstención a entidades como las iglesias, organizaciones empresariales y gremiales, organizaciones de derechos

humanos etc. Esta normativa también resulta excepcional si no única en el contexto internacional.

### 3. Acceso a medios: administración, seguimiento y sanciones

#### *Modificación del modelo de acceso a medios*

La gran novedad de la reforma, y su aspecto tal vez más relevante y complicado, tiene que ver con el acceso a medios electrónicos por parte de los partidos y la subsecuente supervisión del IFE en la materia. El modelo de acceso a medios se convirtió en un punto focal de la reforma y el que generó los mayores debates, impulsados en gran medida por los propios medios. Con anterioridad se había diagnosticado, como uno de los grandes problemas del proceso electoral, la relación de los partidos con los medios electrónicos (radio y televisión), un tema donde la autoridad electoral tenía muy poca capacidad de control y mucho menos de sanción. La reforma intentó buscar soluciones a los problemas de equidad relacionados con el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica.

Como antecedentes, cabe mencionar que en México, los partidos políticos gozaban desde hacía años del acceso gratuito a la radio y televisión. Sin embargo, la contratación directa de tiempos comerciales en los medios electrónicos para efectos de sus campañas políticas también era permitida y su costo representaba gran parte de

los gastos de campaña de todos los partidos. Por tanto, la contratación de tiempos en radio y televisión con fines electorales se convirtió en un tema álgido. La primera preocupación en relación con este modelo era el que todos los partidos tuvieran acceso a ellos, lo cual no era siempre era posible, aun si todos los partidos contaban con los recursos necesarios. De allí que la prioridad fuese, en un primer momento, garantizar el acceso a los medios para todos los partidos. El COFIPE que servía de marco legal a la elección del 2006 preveía un mecanismo para que todos los partidos tuvieran acceso a los medios y, adicionalmente, el IFE monitoreaba el manejo que los noticieros daban a las campañas políticas, vigilando que los medios dieran acceso a todos los partidos. Los resultados del monitoreo abarcaban los tiempos de transmisión, el número de menciones y los géneros periodísticos utilizados. Se trataba de controlar el apoyo o la falta del mismo, que los medios pudieran dar a ciertos partidos o candidatos – particularmente en las elecciones locales, para evitar que se alteraran las condiciones de la competencia. El IFE no tenía competencias de sanción y las medidas que podía adoptar eran de tipo disuasorio exclusivamente, emitiendo informes sobre el cubrimiento de las campañas por parte de los medios electrónicos. El monitoreo siempre fue costoso y su eficiencia cuestionada en varias instancias.

En 2003, pero sobre todo en 2006, se constató que el acceso de todos los partidos a los medios estaba garantizado, pero no en las mismas condiciones. Particularmente en 2006, se constataron abusos, donde los promocionales fueron vendidos por los concesionarios a precios muy dife-

rentes a los diversos partidos. Además, el costo de campaña por misiones de medios electrónicos, especialmente la TV, sobrepasaba el 60 por ciento de todos los gastos de campaña. También en 2006, se añadió el problema de las “campañas negras” y la opinión pública se mostró bastante crítica en este aspecto, aduciendo problemas de inequidad en la campaña.

Por ese cúmulo de razones no es exagerado afirmar que el aspecto esencial de la reforma es el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos. Sin embargo conviene recalcar que este tema se desarrolla en un contexto más amplio que el meramente electoral. Se trata de un problema de regulación por parte del Estado de los medios electrónicos, en particular la TV. La ley vigente data de los años 60. El sector se caracteriza por un “duopolio” donde una de las televisoras es predominante. La ley establecía los tiempos de Estado a 30 minutos diarios- y los “tiempos fiscales” que se redujeron a 18 minutos durante la presidencia de Vicente Fox. Durante dicha presidencia, la denominada “Ley Televisa” ampliaba las prerrogativas de las televisoras, lo que creó un conflicto político. En todo caso, existían problemas en la implementación de los tiempos oficiales, no se aplicaba la norma como debiera, los concesionarios argumentaban que si un solo canal o estación de radio cumplía, así ya cumplía todo el concesionario. El gobierno, a pesar de disponer de los tiempos oficiales, se veía obligado con frecuencia a comprar tiempos en los medios.

El problema percibido era doble. De una parte, se trataba del negocio de las televisoras gracias al generoso financiamien-

to público de los partidos, quienes gastaban porcentajes importantes de sus recursos comprando *spots* promocionales en la televisión. De otra parte, el poder político de los medios creció desmesuradamente, porque se convirtieron en el elemento fundamental para darse a conocer (el *spot* como recurso privilegiado de la campaña política). El reto no era entonces solo abaratar los costos de las campañas sino también reducir el financiamiento de los partidos. Tal fue el sentido de la reforma.

### *Cambios normativos.*

En ese contexto se produce la decisión de los legisladores de establecer un nuevo modelo de comunicación política y de acceso a los medios de comunicación electrónica, pasando de un esquema de amplia liberalidad a otro de alta intervención estatal. La medida principal al respecto fue la prohibición de acceder a tiempos en los medios de manera comercial.

En efecto, la Constitución establece ahora que los únicos espacios en medios electrónicos para la propaganda política serán los llamados “tiempos de Estado”, o “tiempos oficiales”. Se prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión. Tampoco podrán contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. El IFE es designado como la autoridad única

para administrar la utilización de los “tiempos oficiales” en periodo electoral.

Como complemento a la prohibición de la contratación bilateral de tiempos de campaña en los medios electrónicos, la reforma también estableció medidas en relación con las campañas negativas y la difusión de la imagen de funcionarios públicos. Así, la Constitución establece que la propaganda política o electoral no podrá incluir expresiones que denigren a las instituciones ni a los partidos políticos o que calumnien a las personas. De otra parte, se prohíbe que la imagen personal de los funcionarios públicos sea difundida en los medios electrónicos. Significativamente, se le atribuyen al IFE funciones de monitoreo, control y sanción en la aplicación de todas las medidas referentes al acceso a los medios así como la aplicación de las pautas establecidas por el IFE sobre acceso a los medios, el contenido de las campañas y la difusión de imágenes de funcionarios públicos.

Con estas medidas, se incrementa sustancialmente el tiempo que tendrán a su disposición los partidos políticos durante las campañas. Por su parte, los tiempos para difusión de mensajes del IFE deberán ser compartidos con otras autoridades electorales locales y se requiere por parte del IFE una fuerte inversión en tecnología y recursos humanos para dichas operaciones.

#### 4. Fiscalización de recursos de los partidos políticos

Junto con el nuevo régimen de acceso a los medios electrónicos, la fiscalización de los partidos políticos constituye la otra medida más importante de la reforma. La fiscalización cambia desde su raíz, se modifican no sólo la estructura institucional, sino también sus procedimientos y alcances. Se aumenta significativamente la carga de trabajo del IFE en relación con la fiscalización de los partidos políticos, al modificarse y ampliarse los procedimientos.

El principio de fiscalización que se empujó en la reforma es que los dineros de la política deben ser revisados del inicio hasta el fin; el IFE debe saber y controlar de dónde están proviniendo y cómo se están gastando los dineros de la política.

##### *Financiamiento de los partidos*

Una novedad de la reforma es que, con el ánimo de reducir el volumen del financiamiento público a los partidos, se modifica la fórmula para determinar el monto total del financiamiento público anual destinado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos. Ahora, el monto a desembolsar resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a julio de cada año por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en la capital del país. Además, se mantiene el criterio de equidad para su distribución: el 30 por ciento del monto global en forma paritaria y el 70 por ciento de acuerdo con su porcentaje de votación.

En el financiamiento público para gastos de campaña los recortes son más evidentes. Ahora, contrariamente a como se hacía en el pasado, cuando concurren todas las elecciones federales, cada partido recibe un monto equivalente al 50 por ciento del financiamiento que haya recibido para gastos ordinarios, y cuando se trata solamente de legislativas intermedias, la asignación sólo es equivalente al 30 por ciento del monto destinado a gastos ordinarios. Cabe recordar que el acceso a los medios electrónicos, que representaba un porcentaje alto de los gastos de campaña, ahora es gratuito y, además, el tiempo de campaña se ha reducido sustancialmente.

Debe también mencionarse que el dinero privado que pueden recibir los partidos sufre nuevas restricciones. Todas las cuotas de los simpatizantes o militantes deben estar registradas y no pueden exceder el 10 por ciento del tope de la campaña presidencial anterior (aproximadamente 24 millones de pesos). Los recursos provenientes de sorteos, rifas, actividades promocionales, colectas en vía pública, etcétera pueden ascender a un monto igual al proveniente de las aportaciones de simpatizantes y militantes. Dichos recursos deben ser igualmente registrados. El IFES está obligado a vigilar todo este sistema de financiación.

### *Nuevas atribuciones y herramientas*

Existe un consenso en el sentido de que la reforma fortaleció al IFES al reforzar sus funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y al dotarlo de herramientas idóneas para fiscalizar y sancionar.

De una parte, se regulan las precampañas y se obliga a los partidos a presentar informes sobre los gastos en las mismas (se establecieron periodos y topes de gastos para ella). De otra, desaparece la Comisión de Fiscalización y se establece la Unidad de Fiscalización, con el ánimo de hacer más técnica y eficiente la práctica de la fiscalización, permitiéndole hacer auditorías y verificaciones cuando se considere necesario. Se diversifica, aumentándolos, el tipo de informes que los partidos deben presentar y se amplían las atribuciones sancionarias al respecto.

A pesar de los avances en materia de pre-campaña, existen todavía vacíos en relación con la fiscalización de las campañas los informes de campaña se deben presentar 90 días después de la jornada electoral, la revisión de los informes finaliza a terminar el año y los resultados de la fiscalización de la campaña se conocen solamente un año después de la elección.

Un gran cambio es que se otorga al IFES la potestad de acceder a los secretos bancario, fiduciario y fiscal; siendo ésta una de las medidas más importantes de la reforma en el tema de la fiscalización de recursos de los partidos y candidatos. Dicha potestad ya ha sido ejercida en alguna ocasión tras la reforma y ha podido constatarse que se trata efectivamente de un instrumento eficaz para la fiscalización. La Unidad de Fiscalización del IFES es el único órgano de la institución con poder de acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Si los institutos estatales requieren información sobre esta materia, deben solicitarla al IFES – hasta marzo del 2009, solamente un estado (Chiapas) había requerido de

este servicio. Con el desarrollo de las pre-campañas y campañas cabe esperar un aumento de pedidos.

Como evaluación general de estos cambios, algunos estiman que en realidad se puede tratar de un cuchillo a dos filos. En la medida en que las funciones del IFE, pero no necesariamente los recursos, se incrementan, ello pudiera afectar la capacidad de la institución para cumplir sus funciones y podría erosionar la confianza en la misma por parte de los partidos políticos y la ciudadanía en general. Por otra parte, si la intención de los legisladores era reforzar la capacidad técnica del IFE para fiscalizar los recursos de los partidos, con procedimientos más expeditos que en el pasado, es posible también, como ya se mencionaba, que al ser el jefe de la Unidad un funcionario burocrático (y no un político), éste pudiera ser más vulnerable a las presiones de los partidos.

En términos internacionales comparados, la reforma da un gigantesco paso adelante, al menos como cuerpo normativo, en materia de fiscalización. No sólo se incrementa la potestad de fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, precampañas y campañas, sino lo que es más inusual, la potestad de fiscalizar va acompañada de un denso cuerpo de sanciones. Ésta es una materia donde la mayoría de las nuevas democracias son legal y prácticamente deficitarias, y donde las viejas democracias no han encontrado el modo de hacer plenamente efectivo el control del uso de los recursos de los partidos. La reforma constituye un gran reto

operativo y un avance legislativo para la democracia mexicana.

## 5. Resolución de quejas y recursos

La reforma en materia electoral modificó sustantivamente el tratamiento de las quejas y recursos manejados por el IFE. También introdujo medidas sustantivas importantes al servicio de la judicatura electoral en general y, por ende, del Tribunal Federal Electoral.

### *Trámite de quejas y recursos por el IFE*

En relación con el tratamiento de quejas y denuncias por presuntas faltas administrativas, los consejos distritales y locales del IFE tendrán nuevas atribuciones. De hecho, la reforma descentralizó sustancialmente el tratamiento de quejas y denuncias, que anteriormente era atribución exclusiva del Consejo General. Después de la reforma, los consejos distritales, deberán sustanciar el procedimiento especial sancionador, es decir, atenderán las denuncias y quejas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como a las relativas a actos anticipados de precampaña o campaña, mientras que los consejos locales deberán resolver las impugnaciones que de las resoluciones en los consejos distritales surjan.

Anteriormente sólo existía un tipo de procedimiento sancionador (“ordinario”), que servía como base a las reglas de buen



actuar. En principio estaba (y sigue siendo) diseñado para resolverse en 40 días. El problema siempre ha sido el poder cumplir con los tiempos atribuidos, pues normalmente un expediente, sin investigaciones, tarda de 120 a 150 días en resolverse. El Tribunal Electoral ha pedido al IFE que todas sus investigaciones sean exhaustivas, lo que hace que el procedimiento sea poco apto al proceso electoral, pues los tiempos no son expeditos.

La reforma, ahora, permite un procedimiento “especial”. Ya el Tribunal lo había utilizado en 2006, aunque no estaba contemplado en la ley, para poder lidiar con el tema de las campañas negras que se había convertido en un punto álgido del proceso electoral. El procedimiento especial pretende poder sancionar y corregir en tiempos óptimos. Este procedimiento especial fue sancionado por el artículo 41 de la Constitución y los artículos 367 y siguientes del COFIPE. El IFE debe ahora sancionar este tipo de irregularidades en cinco días y, factor determinante, no se conducen investigaciones. Se presenta queja con toda la carga; 24 horas después de recibida se determina si la queja se admite o desecha; si se acepta la queja en 48 horas se hace una audiencia verbal con todas las partes, el denunciado aporta pruebas a su favor; finalmente se dan 24 horas para producir la resolución y 24 horas para que el Consejo General declare la queja fundada o no.

Los consejos distritales ahora están facultados para poder llevar a cabo esos procedimientos especiales. Como anteriormente todo se tramitaba por el Consejo General, la nueva medida pretende agilizar

el proceso y destrabar el trabajo del Consejo General, optimizando los procesos operativos que, en el pasado, eran lentos y no permitían el cumplimiento de los tiempos establecidos.

La única excepción en las nuevas atribuciones distritales y locales frente a las quejas son los casos referentes a la radio y TV, que deben ser tramitados por el IFE a nivel central. Sin embargo, en materia de medios impresos, espectaculares, pendorones etc., los consejos distritales y locales si tiene facultad de atender quejas. La prohibición de colar este tipo de publicidad en ciertos lugares claramente establecidos en la ley ya existía con anterioridad a la reforma. Sin embargo, es novedoso que dicho asunto pueda ser objeto de queja.

Las juntas distritales son competentes para recibir quejas, que después deben resolver los Consejos Distritales en tres supuestos: a) reclamaciones sobre ubicación física de los anuncios o publicidad (Artículo 228 del COFIPE); b) contenidos de la publicidad; y c) actos anticipados de campaña, ya sean antes de que empiece la precampaña o la campaña. Los resultados de las quejas pueden ser apelados al Consejo General y la última instancia de queja, por supuesto, es el Tribunal Electoral de la Federación.

Estas nuevas atribuciones suponen un gran esfuerzo que deberán realizar los órganos descentralizados. “El IFE deberá tramitar y sustanciar en forma expedita y con apego al principio de exhaustividad los procedimientos sancionadores ordinario y especial instaurados con motivo de la interposición de quejas o denuncias o de su

inicio oficioso, en términos de lo dispuesto en el COFIPE y la normatividad aplicable” (IFE). Como se trata de nuevas funciones, el IFE debe, durante este proceso electoral, capacitar a las juntas ejecutivas locales y distritales, así como a los consejos locales y distritales en materia sancionatoria.

Durante las entrevistas mantenidas en este estudio, varios funcionarios y expertos argumentaron que, en efecto, era necesario destrabar los procedimientos referentes a las quejas, pero que no es automático el que la descentralización de los procedimientos vaya a producir este resultado. Si bien es cierto que muchas de las quejas y recursos que tramitaba el Consejo General se pudieran haber resuelto a nivel local, algunos expertos plantean que haberle dado atribuciones a los consejos distritales para resolver recursos es más bien un retroceso que un avance, pues estos consejeros tienen un *staff a tiempo* parcial y no cobran sueldo; su función principal siempre ha sido logística y ahora su tarea se politiza, debilitándolos ya que los pone en confrontación con partidos y las partes sancionadas y convirtiéndose en el foco de funciones para el que no están preparados, a pesar de los esfuerzos del IFE por capacitarlas al respecto. Éste seguirá siendo un punto importante del seguimiento a la implementación de la reforma durante el curso del presente proceso electoral federal. Otra observación al respecto es que los órganos desconcentrados del IFE, en general, no están integrados esencialmente por abogados, sino por una pluralidad de profesionales. Cuando se trata de atender quejas, dichos órganos funcionan como una especie de jurado popular, que no ne-

cesariamente resuelve con visión esencialmente jurídica.

La preocupación referente a poder cumplir a tiempo con el trámite de quejas y recursos continúa vigente, pues a pesar de los procedimientos “especiales”, se prevé un alza notable en el número de recursos durante este proceso electoral, ya se trate de quejas basadas en factores de seguimiento de medios, fiscalización de recursos o procedimientos ya de resultados del escrutinio. Como ya se ha indicado, el aumento de competencias de la administración electoral, la forma de solución de quejas en función de la descentralización de algunas de esas competencias, aunados a la nueva naturaleza sancionadora del IFE y la muy estricta reglamentación del proceso conllevan la posibilidad de un incremento sustancial de los recursos e impugnaciones.

Otro factor importante a tener en cuenta es el vacío normativo creado por la falta de legislación secundaria después de la reforma constitucional, lo que de una parte hace que el IFE tenga que reglamentar sobre vacíos legales, pudiendo aumentar así las posibilidades de impugnación y la consiguiente carga el trabajo de los jueces. Un ejemplo significativo es el del artículo 134 de la constitución, referido a la utilización de los recursos públicos y sobre el que no se legisló, en particular en lo referente a los párrafos 7 y 8, lo que ha implicado lagunas y la necesidad de reglamentación por parte del IFE. Por su parte, los jueces en materia electoral encuentran enormes vacíos y se ven obligados a aplicar principios generales para interpretar sobre deficiencias normativas, lo que no favore-



cen la seguridad jurídica, que constituye el objetivo principal del Derecho.

Otra opinión frecuentemente manifestada en las entrevistas es que, pese a la posibilidad de recurrir a los consejos distritales y locales, podría mantenerse una tendencia de seguir recurriendo a instancias más altas, con la consecuente carga de trabajo y lentitud en el proceso. También existe el riesgo de producirse resoluciones contradictorias sobre un mismo asunto tratado por diferentes consejos distritales; de hecho este escenario ya se presentó en Michoacán en relación con unos espectaculares del PAN.

### *Judicatura del Tribunal de la Federación*

La opinión generalizada es que la reforma del 2007 mejora las competencias de la judicatura electoral en aspectos sustanciales, con una excepción notable que queda abierta a futuros debates y se refiere a la causal de nulidad denominada “nulidad abstracta”.

Un aspecto positivo de la reforma es que las Salas Regionales del Tribunal de la Federación tienen, después de la reforma, carácter permanente y pueden conocer no solo de conflictos en elecciones federales, sino en elecciones de cámaras estatales y municipales. En las de gobernador, solo el Tribunal superior puede conocer. Por otra parte, el Tribunal superior de la federación puede atraer asuntos desde las salas regionales y así mismo puede delegar asuntos en las salas regionales. Es decir, que la reforma introduce mayor flexibilidad en el ejercicio de la judicatura electoral. En

cuanto al tipo de asuntos de que pueden conocer los tribunales regionales y estatales, quedan fuera de su jurisdicción los litigios relacionados con el uso de los medios de comunicación. En este tema, la oficina local del IFE es ventanilla de recepción de quejas y recursos que remite al IFE central. En los demás asuntos, los consejos locales son ventanilla y resuelven o, en su caso, si procede va un recurso al tribunal estatal regional. En este tema, los jueces entrevistados ven un reto y un proceso de aprendizaje, pero no necesariamente un asunto dramático pues consideran que los partidos políticos presentes en el IFE y las agencias electorales locales están acostumbrados a discutir y entenderse. Por último les queda el recurso de apelación ante el tribunal superior.

Otro avance de la reforma es que el alto Tribunal ahora puede declarar la inconstitucionalidad de un acto y, después de darse una declaración similar sobre tres actos iguales, la inconstitucionalidad se puede considerar de aplicación general, pero esto vale solo para los jueces. Es decir, el acto en cuestión solo es inconstitucional no en sí mismo, sino solamente cuando un juez a petición de parte lo determina.

El Tribunal puede también declarar la inconstitucionalidad de una ley en aquella materia que afecta al acto declarado inconstitucional. Este tema fue objeto de litigio en la discusión de la reforma así como entre los jueces, pues si la inconstitucionalidad solo se puede aplicar a un caso o a un candidato concreto ¿dónde queda el principio de equidad de que la ley debe ser igual para todos si la inconstitucional solo se aplica a un caso o a un candidato?

La actuación del Tribunal sobre la vida interna de los partidos se ve modificada positivamente. Desde 2003, el Tribunal comenzó a ejercer atribuciones sobre conductas de la militancia de los partidos, siempre a petición de parte. Este fue un avance y la reforma del 2007 no lo cambia sino que lo promueve. Hay que decir que la mitad de los juicios del Tribunal está enfocada a potenciar los derechos de los militantes de los partidos; tratándose en el 2006 en su mayor parte de militantes del PRD.

La reforma permite que el Tribunal pueda entrar a un litigio sobre el resultado de la elección. Con anterioridad, incluida la crisis del 2006, lo único que el Tribunal podía hacer era declarar el resultado de las elecciones, pero no admitir un litigio entre partes propiamente dicho. Ahora puede hacerlo. Esta disposición vale no sólo para las elecciones presidenciales, sino para todos los cargos de elección popular. Y la norma se ha constitucionalizado.

En cuanto a la causal de nulidad abstracta o aquella que se basa en violaciones generalizadas de la normas, la reforma pretendió terminar con ella pero en la práctica no ha sido así, o al menos esto es lo que piensan la mayoría de los jueces consultados. Por un lado, en la legislación de los estados está prevista la nulidad de todos los cargos de elección popular por causas que estén la ley y puede haber violaciones generalizadas de la misma. Por otra parte, la ley no puede prohibir a un Tribunal que aplique la Constitución que está por encima de la ley y en la Constitución la normativa de base no ha cambiado.

La seguridad jurídica también podría verse mermada por la debilidad de los jueces, que pudieran sentirse temerosos de que sus resoluciones vayan a ser revocadas por la Sala Superior. Las herramientas disponibles al alcance de los jueces son muy pocas y los cambios de criterio de la Sala Superior pueden ser frecuentes.

Los recursos más frecuentes entre los partidos grandes son acusaciones de que se violó ley electoral. Entre los partidos pequeños también, pero con frecuencia solo presentan recursos para que los medios de comunicación les presten atención dado que su exposición mediática, de acuerdo con la ley, está mucho más limitada que para los partidos grandes.

Un hecho a resaltar es que desde antes de la reforma la carga judicial ha ido en aumento. Con la reforma, se cree que los asuntos aumentarán alrededor de un 50 por ciento. Hasta ahora la distribución de asuntos ha sido aproximadamente un 95 por ciento sobre temas de actos previos a la elección (especialmente referidos al registro de candidatos) y un 5 por ciento sobre temas de actos posteriores a la elección. Esperan que los asuntos posteriores a la elección aumenten en torno a un 20 por ciento. La temática excluye asuntos sobre medios de comunicación, que son competencia exclusiva de las autoridades de la federación.

En cuanto a la carga de casos del Tribunal, solamente la unificación del calendario electoral normalmente va a implicar una mayor concentración de recursos ante el mismo. Y esto con independencia de que los consejos estatales puedan resolver

ahora casos que antes no les correspondían, por la sencilla razón de que los políticos disconformes con una decisión local apelarán al tribunal superior. Sobre este punto coinciden jueces y líderes de partidos entrevistados así como otros funcionarios. Sobre todo los partidos pequeños, aunque solo sea por ganar presencia en los medios, seguirán recurriendo en sus controversias.

## 6. Organización electoral

### *Escasa elaboración en el área técnico-operativa*

Un elemento importante en el estudio de la implementación de la reforma electoral durante el proceso electoral del 2009 es el de las implicaciones de las medidas en el área de organización técnica y logística de las elecciones. De una parte, interesa ver las modificaciones a los procedimientos operativos que se dieron y de otra, de manera importante, los efectos de la ampliación y diversificación de la carga electoral del IFES en su tarea de organización electoral.

En general, las reformas anteriores atendieron fundamentalmente lagunas en el área de la organización electoral. En este caso, las lagunas percibidas y consideradas importantes por los legisladores se centraron en los aspectos relacionados con la equidad del proceso. La reforma de 2007/2008, por tanto, poco elaboró sobre temas de organización electoral, concentrándose fundamentalmente en las condiciones para “garantizar la equidad de

la contienda”. Los temas de organización electoral poco se consideraron, pues el legislador estimó que se trataba de un área ya consolidada en la institución. La solidez de los procedimientos técnicos, logísticos y operativos se da por dada, con la percepción de que la “maquinaria del IFES está bien aceptada”.

### *Diagnósticos técnicos del IFES*

Había en el IFES, sin embargo, la necesidad percibida de llenar lagunas constatadas en el área de organización electoral durante el proceso del 2006. De hecho, el trabajo legislativo estuvo precedido por una intensa actividad promovida por el IFES que incluyó la confección de un índice temático para la reforma, jornadas ciudadanas de reflexión y análisis para la modernización del sistema electoral en todos los estados de la federación y un seminario internacional. A través de los varios eventos, el IFES produjo una serie de diagnósticos técnicos, incluyendo los resultados del proceso de evaluación interna del proceso electoral. El propósito era adelantar un trabajo técnico que sirviera de apoyo a la toma de decisiones en el proceso de modificación del marco legal electoral. En este esfuerzo, se detectaron 111 temas o disposiciones normativas cuya aplicación resultó problemática.

Los ejes temáticos de la discusión incluyeron muchos aspectos de la organización electoral, tales como: los procedimientos electorales, registro federal de electores, organización electoral, capacitación electoral, voto en el extranjero, estructura orgánica del IFES, rendición de cuentas y transparencia. En sus diagnósticos técnicos

publicados en su página de Internet, el IFE enlistó 51 rubros susceptibles de ser atendidos en una posible reforma electoral, en materias como las siguientes: instalación, integración y funcionamiento de casillas electorales contiguas, especiales y extraordinarias, diseño de las actas de escrutinio y cómputo, boletas inutilizadas, votos válidos y nulos, voto electrónico, candidatos no registrados, destrucción de la documentación electoral, funcionarios de casilla, capacitadores asistentes y supervisores electorales, escrutinio y cómputo, cómputos distritales, y el Programa de Resultados Electorales Preliminares, PREP. Cabe destacar, sin embargo, que este trabajo no fue plenamente utilizado por los legisladores durante el proceso de elaboración de la reforma, con alguna excepción importante como el tema de los cómputos distritales.

### *Las operaciones electorales*

Dado que la reforma no hizo grandes cambios en los aspectos técnico-operativos del proceso electoral, la columna vertebral operativa del IFE se mantiene casi intacta. Si bien hubo algunas modificaciones a procedimientos técnico-operativos, no tuvieron muchas consecuencias en el ámbito operacional. Se destacan, entre otras medidas, aquellas relacionadas con el registro federal de electores, actos preparatorios de la jornada electoral, la jornada electoral y los cómputos distritales. Sin lugar a dudas, la modificación que mayor impacto ha de tener en las operaciones electorales es la que se refiere a los cómputos distritales, en la que se han visto posibles dificultades logísticas en la implementación.

### *Los cómputos distritales*

En 2006 los cómputos distritales fueron muy cuestionados y el tema del recuento de votos estuvo muy presente durante los litigios y conflictos políticos derivados de la elección presidencial. La anterior legislación no favorecía la apertura de los paquetes electorales para poder hacer un recuento voto por voto. Con la reforma, el nuevo marco legal permite que, en lo sucesivo, puedan abrirse (por diferentes causas) los paquetes de una casilla para un recuento de votos (nuevo escrutinio y cómputo de actas específicas de casilla en la votación para diputados). Adicionalmente, cuando existan indicios de que la diferencia en un distrito haya registrado menos de un punto porcentual entre el primer y segundo lugar, la ley permite que se pida un recuento de todas las casillas del distrito (recuento total de la votación para diputados, senadores o presidente de todas las casillas de un distrito). Este último escenario requiere que al inicio de la sesión de cómputo exista petición expresa del representante del partido que postuló al candidato que obtuvo el segundo lugar en la votación. En este proceso, se las casillas que ya hayan sido objeto de recuento.

Existen tres causales para que un nuevo escrutinio y cómputo de actas en las casillas sea posible: a) cuando todos los votos de la casilla son de un solo partido; b) cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la casilla sea más pequeña que la cantidad de votos nulos; y c) cuando se encuentran “errores evidentes en el acta”, que no puedan ser explicados a la satisfacción del que está demandan-

do. En el primer escenario no se esperan grandes implicaciones en las operaciones de escrutinio y cómputo porque esos casos no son numerosos. En el segundo escenario si se encuentra buena cantidad de casos y pudiera tener algún nivel de dificultad operativa (se estima que alrededor de 10 por ciento de las actas pueden caer en ese escenario). Pero donde existe mayor preocupación frente a las implicaciones operativas es en el tercer escenario, ya que su definición es bastante vaga y puede prestarse a equívocos. Se calcula que un 63 por ciento de las actas tienen errores, desde errores bastante sencillos hasta errores graves (cifras discordantes, por ejemplo). Existe entonces una alta posibilidad de que se tenga que recontar un alto número de casillas, retardando los cómputos distritales y comprometiendo la producción de resultados oficiales a su debido tiempo. Con un alto número de casillas para recontar, el tiempo del cómputo puede extenderse hasta en 50 horas, más el cómputo normal, de manera que la operación puede llegar a durar hasta tres días.

El IFES se ha estado preparando para enfrentar la situación, tratando de establecer procedimientos ágiles que evitan que los recuentos obstaculicen el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya de manera oportuna (antes del domingo siguiente al de la jornada electoral). En ese sentido, el IFES ya ha reglamentado la medida que requiere que se haga un recuento de la totalidad de las casillas en un distrito. Las reglamentaciones del IFES permiten que se formen cinco grupos de trabajo, para poder terminar los cómputos en dos días. “El presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al secretario ejecutivo del IFES,

ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y los vocales, que los presidirán, para trabajar en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada grupo tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos podrán nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente”.

Ahora el IFES propone reglamentar de la misma manera el recuento en la casilla, para evitar los retrasos, se propone que el martes (día antes del cómputo) se haga una reunión entre los concernidos para determinar cuáles van a ser las condiciones del cómputo para poder armar varios grupos de trabajo paralelo, y disminuir así el tiempo de la operación. Dichas reglamentaciones son muy convenientes pues un retraso en la oficialización de resultados podría tener efectos negativos en términos de confianza en el proceso.

Cabe destacar que al poder efectuar recuentos de las casillas seguramente tendrá un efecto benéfico en tanto como medidas de creación de confianza, evitando que la acumulación de diferencias menores en los distritos solo se haga evidente en el escrutinio agregado a nivel nacional y que se puedan resolver las dudas en la base. Sin embargo, la posibilidad de un resultado cerrado a nivel nacional no queda descartada, y para este escenario no existe posibilidades de recuento, de manera que el problema político de una elección presidencial ajustada no se habrá resuelto, aunque con los nuevos procedimientos los litigios derivados podrían manejarse mejor. En ese sentido, es importante mencio-



nar que la nueva ley establece que todos los resultados producto de un recuento no podrán ser impugnados y que en ningún caso se podrá solicitar al Tribunal recuento sobre los paquetes recontados durante las sesiones de cómputo. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los consejos distritales siguiendo el procedimiento establecido para el cómputo distrital no podrán ser invocados como causa de nulidad.

Finalmente, cabe resaltar que el escrutinio y cómputo de los votos de partidos en coalición también se modificaron. El diseño de la boleta cambió y ahora las coaliciones no pueden tener un emblema conjunto, debiendo presentarse por separado en la boleta; el votante debe entonces votar por el emblema de uno o más de los partidos coaligados. Esta medida puede, de por sí, aumentar las posibilidades de error en el votante así como los votos nulos. Adicionalmente, la ley establece que para el cómputo distrital se deben sumar los votos a favor de dos o más partidos coaligados, que han debido ser consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de estos votos se debe distribuir igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y en caso de que la división no arroje un número entero, los votos restantes se asignarán a los partidos de más alta votación. Este procedimiento aumenta la posibilidad de errores en las actas y por ende, las posibilidades de un recuento de los votos en la casilla, haciendo más pesado el proceso.

### *Otras medidas*

En relación con los procedimientos técnico-operativos de las elecciones existen otras medidas, que pueden considerarse menores y no parecen entrañar riesgos de ningún impacto negativo en las operaciones. Por ejemplo, la única medida referente al padrón electoral es la exigencia de informar al RFE de un cambio de domicilio dentro de los 30 días siguientes a que éste ocurra (antes no existía plazo). También se establece que para solicitar la credencial de votante, el ciudadano se debe presentar, *de preferencia*, con documento de identidad expedido por autoridad. El problema aquí es que todavía no existe en México un documento nacional de identificación, de manera que los nuevos procedimientos no podrán cambiar significativamente lo que ocurre actualmente. Cabe señalar que las nuevas disposiciones establecen la caducidad de 10 años para la credencial de votante. Aunque no hay mayores implicaciones operativas ligadas a este punto, la experiencia internacional muestra que es difícil que estas disposiciones sean cumplidas, con el riesgo de que un porcentaje del electorado se vea privado de su derecho a votar por no contar con una credencial vigente. En ese sentido las autoridades electorales tendrán que llevar a cabo un gran esfuerzo de sensibilización y motivación ciudadana.

Para fines de planeación, se supone que una sección electoral tiene alrededor de 1500 electores, pero en realidad existen secciones con 15,000 y hasta 20,000 electores. Con el fin de solucionar el problema existen las casillas contiguas y las casillas extraordinarias. Pues bien, la reforma faci-

lita la creación de las casillas extraordinarias, añadiendo nuevos factores que permitan su instalación.

Finalmente, hay otras medidas prohibiendo fijar propaganda política en el equipamiento urbano (público), que deberían producir efectos muy benéficos sobre la propaganda política.

### *Efectos de las nuevas atribuciones del IFE sobre la operación electoral*

Como se mencionaba anteriormente, un desarrollo que debe ser observado y evaluado cuidadosamente es el de los efectos que las nuevas atribuciones del IFE puedan tener sobre los aspectos propios a la organización operativa y logística de las elecciones. Se trata de un tema central que suscita diferentes reacciones entre expertos y funcionarios electorales.

Una opinión expresada frecuentemente durante el presente estudio es que, en realidad, no existe ningún riesgo de que las nuevas atribuciones del IFE afecten en algún grado su capacidad técnico-logística para organizar las elecciones. Esta es un área de trabajo que está muy consolidada y, además, muy controlada centralmente. Sin embargo, otros piensan que las nuevas atribuciones del IFE están “tensando la cuerda demasiado”. Las nuevas atribuciones aumentan y diversifican la carga de trabajo de la organización lo que pudiera tener efectos negativos en la tarea fundamental de organizar elecciones.

Los riesgos no parecen ser importantes a nivel central, ya que las instancias dedicadas a los aspectos técnicos y logísticos

de la elección no están concernidos con las nuevas atribuciones, la carga de trabajo aumenta para las instancias encargadas de la administración de los tiempos de los medios y su monitoreo (Unidad de Prerrogativas), así como para la Unidad de Fiscalización, pero estas unidades están no están directamente implicadas en la organización de las elecciones. La situación es muy distinta en los órganos desconcentrados, donde no solamente se aumentan las atribuciones, sino que además se mantiene el mismo recurso humano.

Más aun, las nuevas atribuciones reflejan una sensibilidad política que puede afectar el desempeño de la institución. Al desconcentrar las quejas a los consejos locales y distritales, se crean nuevas dinámicas entre los funcionarios de las autoridades electorales y los partidos políticos: “se rompe el espíritu de equipo y se agreda la capacidad técnica” argumentan algunos; los funcionarios del IFE se vuelven organizadores, árbitros y sancionadores al mismo tiempo. La facultad de los consejos locales y distritales de atender recursos que antes se trataban exclusivamente a nivel central, tiene la bondad de resolver quejas a nivel local, destapando un cuello de botella importante para el Consejo General. Pero puede crear confusiones en la línea de mando, especialmente en la persona del vocal ejecutivo, que funge al mismo tiempo como consejero presidente. Es allí donde se tendrá que evaluar los efectos de las nuevas medidas en la capacidad del IFE a nivel local y distrital para desarrollar su tarea fundamental, organizar elecciones.

Una última consideración al respecto es que, a pesar de la posibilidad de que

el IFE sea llamado a organizar elecciones locales si así se le requiere, tal posibilidad parece muy improbable, ya que no cabe esperar que una autoridad electoral estatal haga un requerimiento de ese tipo. En todo caso, el Plan Integral del IFE toma en consideración esta eventualidad (coadyuvar en la organización de los procesos electorales locales concurrentes así como participar en la organización de procesos electorales locales si así se le requiere). En realidad no se cree que esta medida tenga efectos relevantes en la capacidad ni en la carga de trabajo del IFE para la organización de las elecciones.



## IV. Aplicación de la reforma: uso de los medios de comunicación

### 1. La “videopolítica” y las campañas electorales

*El término “videopolítica” acuñado por Sartori refleja el proceso de cambios que los medios han producido en la relación entre los actores políticos y la ciudadanía (Sartori, 1981).*

La misión de los partidos políticos como nexo entre el gobierno y la sociedad re-  
donda en la trascendencia de la promoción  
de sus ideas y opiniones. La plena vigencia  
del derecho fundamental de libertad de  
prensa y, centralmente, la prohibición de  
la censura previa constituyen el andamiaje  
básico para que los partidos puedan tener  
una efectiva comunicación con la ciudadan-  
ía.

No obstante, los derechos inherentes a  
la libertad de expresión y de prensa no ga-  
rantizan por sí mismos un razonable marco  
de equidad en una contienda electoral. Está  
claro que los partidos intentan maximizar  
los espacios en los medios como una vía  
de comunicación con la mayor cantidad de  
votantes posibles, pero a la vez esto gene-

ra una escalada de costos en las campañas  
electorales que tiende a ser mayor cuan-  
do existe una competencia efectiva entre  
los distintos tipos de medios de comunica-  
ción (Manual de Financiamiento). Porque  
si bien se ha destacado reiteradamente la  
fundamental importancia que tienen los  
medios para los políticos, especialmente  
la materia electoral, produce la atención  
del público de un modo singular. Como  
ha señalado Fayt “el poder de la prensa  
escrita y audiovisual, engendra la compe-  
tencia entre los medios y suscita una dura  
y permanente lucha por la noticia, por el  
acto, por el hecho, el acontecimiento, la  
opinión” El nudo de la cuestión reside en  
transmitir sucesos capaces de influir, nega-  
tiva o positivamente, en algunos de los as-  
pectos de la vida del mayor número. Diri-  
gido el mensaje a un público sin rostro fijo, el  
contenido de la misma debe coincidir con  
los deseos de ese público. La regla de oro,  
no puede ser otra que informar cuanto  
pueda influir, directa o indirectamente, so-  
bre la vida del lector, oyente o televidente.  
De este modo, la información debe com-  
prender todo cuanto pueda interesar a la  
gente” (Fayt, 1994, 28).

Sartori ha coincidido con la doctrina clásica en cuanto a que la democracia es definida como un gobierno de opinión. Ha dicho que la televisión es una fuente importante de creación de opinión, el pueblo soberano “opina” sobre todo de acuerdo con la forma con la que la televisión muestra la realidad (Sartori, 2002, cap. 2).

Los medios han puesto al alcance de todos información sobre cuánto ocurre en el mundo en cantidad e intensidad, sin precedentes en la historia. Ninguna época anterior tuvo conocimiento de las decisiones sobre la política nacional e internacional ni de las reacciones y actitudes de los pueblos como la tiene la población actual. Esto ha achicado sustancialmente la distancia que históricamente separaba a los protagonistas de los espectadores, a los dirigentes de los dirigidos, a los gobernantes de los gobernados, en un vasto y profundo proceso de democratización de la democracia (Fayt, 1994, 44). Ahora bien, este proceso no reporta de modo directo a los valores que la infunden.

En cierto aspecto, los medios de comunicación y la televisión en particular condicionan el proceso electoral, tanto en la elección de los candidatos, como en su modo de administrar la disputa electoral.

Si bien aquella crítica no es del todo novedosa, ya que años atrás, se ha advertido acerca de la calidad de la comunicación que generan los medios electrónicos, no puede soslayarse que las amplísimas posibilidades de comunicación brindan una oportunidad a la política, aun en regiones que antes resultaban accesibles sólo en forma presencial (Marcuse, 1968).

Ciertamente, la fuerza perturbadora de la imagen rompe el sistema de equilibrios y retroacciones múltiples que a lo largo de casi dos siglos fueron denominados mediante el vocablo “opinión pública”. En ese sentido, la televisión supera a los denominados líderes intermedios de opinión y anula la multiplicidad de “autoridades cognitivas”, con la televisión la autoridad reside en la imagen misma (Sartori, 2002, cap. 2).

No podemos dejar pasar que el siglo XX ha tenido un desarrollo y transformación de los medios de comunicación como nunca antes. La revolución de la denominada era de la información, conjuntamente con las llamadas tecnologías de la información han modificado los modos de hacer política y han consumado la tantas veces aludida *videopolítica*.

Está claro que las estructuras de financiamiento de las actividades partidarias sufrieron el impacto del desarrollo de las comunicaciones, mayormente las agrupaciones más pequeñas. Ello porque, como bien expresa Blanco Valdés, las aportaciones de los militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización política y los costos ascienden sin límite (Blanco Valdés, 1993).

La experiencia ha denotado que, en situaciones económicas normales, el incremento del coste de las campañas electorales es más rápido que la tasa de crecimiento demográfico.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha resaltado el impacto de los nuevos medios en la política, para fundar la necesidad de la diversidad en los medios y la

protección de una real competencia a fin de no distorsionar la opinión y el debate público. En ese precedente, se dijo que “en la última mitad del siglo, una revolución de las comunicaciones permitió la introducción de la radio y la televisión en nuestras vidas. La promesa de una comunidad global, cobró realidad a través del uso de los satélites de comunicación, y el espectro de una nación “cableada a través de la red” La prensa impresa, se dice, no ha escapado a los efectos de esta revolución. Los periódicos se han transformado en grandes empresas y son ahora muchos menos para servir a una mucho más numerosa población alfabetizada. Cadenas de periódicos, periódicos nacionales, cables nacionales, servicios de noticias y periódicos únicos en un pueblo, son las características dominantes de una prensa que se ha transformado en no competitiva y enormemente poderosa; influye en su capacidad para manipular la opinión popular y cambiar el curso de los acontecimientos. La eliminación de la competencia entre periódicos es mayor en las grandes ciudades y la concentración del control de los medios que resulta de que el único periódico pertenece a los mismos intereses, que también posee una estación de radio y televisión, son componentes en este camino hacia la concentración de la información. El resultado de estos grandes cambios ha sido el colocar, en pocas manos, el poder de informar a la población americana y formar la opinión pública. Muchas de las opiniones vertidas en editoriales y comentarios que se imprimen, provienen de estas redes nacionales de información y como resultado, en temas nacionales y mundiales tiende a haber una homogeneidad de estas opiniones. Los abusos de

estos reportajes manipulados, se dice que son el resultado de la gran acumulación de poder irrevisable de estos modernos imperios de comunicación” (418 US 241).

## 2. El acceso a los medios desde una perspectiva comparada y la reforma mexicana.

Los medios de comunicación son informadores, formadores de opinión y, a veces también, grupos de interés en la contienda política electoral, por lo que “modelan, en buena medida, las percepciones y opiniones dominantes acerca de la política y sus instituciones más representativas; percepciones y opiniones que, a quererlo o no, terminan expresándose en las actitudes y comportamientos electorales dominantes”. (Navarro, 2007). Es decir, la relación entre medios y elecciones es altamente relevante y, con mayor razón, en los procesos electorales.

Los países de la región han interpretado que el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y candidatos es esencial en una campaña electoral y fundamental en su resultado. Es más, lo consideran como parte del financiamiento público indirecto, cuando el estado otorga a los candidatos, y/o partidos, tiempo en los medios de comunicación.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, el acceso a los medios por los partidos políticos se garantiza a través de sus respectivas legislaciones. En países como Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú el acceso es permanente y no sólo en

época de campaña electoral. Sin embargo, sólo en Brasil y México está prohibida la contratación de espacios de manera particular tanto en los medios públicos como privados.

En cuanto a los países en los que se garantiza el acceso a los medios sólo en época de campaña electoral, en cinco países -El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay- se extiende a lo largo de todo el periodo de campaña. En cambio, en Bolivia, Argentina, Chile y Paraguay, sólo por ciertos periodos de la campaña. La situación varía cuando se observa que Argentina, sólo de manera parcial por la falta de reglamentación clara, Chile, Guatemala y Paraguay, el acceso a los medios no es sólo para el caso de los de carácter público, sino también para los privados.

Sin embargo, el tema es más complejo pues no sólo se trata de permitir el acceso a los medios de comunicación, sino también si existen limitaciones para la contratación libre de espacios. Es así que Brasil, Chile y México, que otorgan espacios gratuitos en los medios públicos y privados se prohíbe la contratación libre de espacios en dichos medios con el objetivo de asegurar no sólo condiciones de equidad en la competencia partidista, sino también de control de los gastos. Por otro lado, hay siete países -Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela- donde si bien se permite la contratación libre en medios privados, existen ciertas restricciones.

De lo anterior podemos observar que la legislación latinoamericana es heterogénea en cuanto a la naturaleza, alcance y potencial impacto del acceso a los me-

dios sobre las condiciones de equidad de la contienda. En ese campo, México es el país que más ha desarrollado su legislación con regulaciones muy extensas y complejas.

La reforma electoral 2007/2008, en el plano del acceso a los medios de comunicación, tiene dos aspectos centrales. El primero es que ni los partidos políticos (sus precandidatos y candidatos) ni tampoco terceras personas, pueden contratar, en cualquier modalidad, espacios en radio y T.V a favor o en contra de alguno a varios de ellos. El segundo se refiere a la ampliación de las funciones y prerrogativas del IFE en la supervisión del acceso a los medios por parte de los partidos políticos. Esta prerrogativa existe en pocos países (Brasil y Chile) y cobra especial particularidad puesto que la norma señala que los partidos usarán los tiempos asignados gratuitamente para uso público. En otras palabras, las empresas de medios de comunicación dejarán de percibir cuantiosas ganancias.

La consecuencia ha sido un gran malestar por parte de las empresas de medios, que se ve reflejado en notas y reportajes contra los organismos electorales, a quienes se han dirigido los mayores ataques. Esta medida no es poca cosa, pues se trata de empresas con gran poder económico, como es el caso de Televisa y Televisión Azteca, empresas que antes de la reforma se beneficiaban de contratos de publicidad electoral muy cuantiosos.

Asimismo, para afrontar institucionalmente estas reformas, se ha constituido el Comité de Radio y Televisión del IFE, que es el responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a

los programas y mensajes de los partidos políticos. Estas pautas son formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP). El Comité de Radio y Televisión está integrado por un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional; tres consejeros electorales, que integran la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actúa como su secretario técnico. Este Comité de Radio y Televisión aprueba las pautas que deben seguir los mensajes de campaña y precampaña de los partidos políticos.

Por su lado, el Consejo General del IFE (CG) ordena la realización de un monitoreo exhaustivo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y T.V. En consecuencia, esta nueva función del IFE demanda cambios en su aparato administrativo y, por consiguiente, mayores recursos. Es por eso que la propia norma señala que el IFE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y T.V. Asimismo, se asegura que dispondrá de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe.

El IFE se convierte en la autoridad única para la administración del tiempo del Estado en radio y T.V. correspondiente a las autoridades electorales de los estados, además del destinado a prerrogativas partidistas y a sus propios fines. En este marco, el IFE debe garantizar a los partidos el uso de sus prerrogativas en radio y T.V., es-

tableciendo pautas para la asignación de los mensajes, atendiendo quejas, denuncias, y determinando las sanciones aplicables. De manera concreta, desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la votación, el IFE administrará el uso de 48 minutos diarios en medios de comunicación, que distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de T.V. El horario de programación quedará comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. Cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades. En la legislación anterior, el tiempo total de transmisión para todos los partidos en elecciones de presidente de la república era de 250 horas en radio y 200 en T.V. Cuando sólo se renovaba la Cámara de Diputados, se asignaba el 50 por ciento de este tiempo. En el primer caso, el IFE compraba además hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en T.V. con duración de 20 segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.

En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y T.V. para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuirá así: 30 por ciento del total en forma igualitaria y 70 por ciento en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales, inme-

diata anterior. Para determinar el número de mensajes a distribuir las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones. En precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del 70 por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

Los partidos políticos que tienen nuevo registro, tanto nacional como local, participarán solamente en la distribución igualitaria del 30 por ciento del tiempo en radio y T.V. La legislación anterior otorgaba a los partidos sin representación en el Congreso un 4 por ciento del total del tiempo de transmisión. El acceso de los partidos al tiempo en medios de comunicación se usará para la difusión de mensajes que cumplan con los términos y duración que el COFIPE señala. Las pautas de distribución se elaborarán considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos. Desde el inicio de las precampañas federales y hasta su conclusión, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Cada partido decidirá libremente la asignación de mensajes, por tipo de precampaña federal o local. El tiempo restante quedará a disposición del IFE para sus fines o los de las autoridades electorales. Los concesionarios de radio y T.V. se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE. Antes los partidos políticos comunicaban a la DEPyPP las estaciones, canales y horarios en los que querían contratar tiem-

pos, conforme al primer catálogo que les proporcionaban.

Cuando la jornada comicial local coincida con la federal, el IFE realizará los ajustes necesarios, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en las entidades donde corresponda. En los procesos electorales locales, cada partido decidirá la asignación de los mensajes de propaganda en radio y T.V. a que tenga derecho. Cada partido decidirá la asignación de mensajes por tipo de campaña federal, pero cuando se renueven el Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un 30 por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma campaña. Asimismo, cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.

Las autoridades electorales estatales accederán a radio y T.V. a través de los tiempos de que dispone el IFE. Deberán solicitar el tiempo que requieran para sus fines y el IFE resolverá lo conducente. En los estados con procesos electorales locales concurrentes con los federales, el IFE por conducto de las autoridades electorales administrativas destinará, para campañas locales, 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. de cobertura en el estado. Este tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión, a propuesta de la autoridad electoral local competente. Por cobertura



de los canales de T.V. y estaciones de radio se entenderá toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

El Comité de Radio y Televisión, en colaboración con las autoridades federales en la materia, elaborará el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de T.V., así como su alcance efectivo. Deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad. Con base en dicho catálogo, el CG hará del conocimiento público las estaciones de radio y canales de T.V. que participarán en la cobertura de las elecciones locales.

Para la asignación del tiempo en radio y T.V., durante el periodo de precampañas locales, en procesos electorales no concurrentes, el IFE pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Las autoridades antes señaladas asignarán el tiempo entre los partidos políticos conforme con las reglas del COFIPE y los procedimientos que determine la legislación local aplicable. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente.

Los partidos con registro local vigente, “previo a la elección de que se trate”, participarán en la distribución de los tiempos asignados para las campañas locales conforme al siguiente criterio: 30 por cien-

to del total en forma igualitaria y 70 por ciento en proporción al porcentaje de votos obtenido en la elección para diputados locales inmediata anterior, o en su caso en la más reciente en que hayan participado. Los partidos políticos nacionales que en la elección para diputados locales inmediata anterior no hubiesen obtenido el dos por ciento de votos para tener derecho a prerrogativas, o los partidos con registro local obtenido para la elección de que se trate, tendrán derecho a la prerrogativa de radio y T.V. para campañas locales solamente en la parte que deba distribuirse en forma igualitaria.

Para fines electorales en las entidades federativas con elecciones locales no concurrentes con las federales, el IFE administrará los tiempos que correspondan al Estado en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Los 48 minutos de que dispondrá el IFE se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva. Para el cumplimiento de los fines propios de las autoridades electorales locales, el IFE asignará tiempo en radio y T.V. conforme a la disponibilidad con que se cuente. La asignación será determinada por el CG conforme a la solicitud de las autoridades electorales locales. El tiempo no asignado quedará a disposición del IFE hasta la conclusión de las respectivas campañas electorales locales. Los concesionarios y permisionarios de radio y T.V. se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE.

El IFE no podrá autorizar a los partidos políticos el uso de tiempo o mensajes en radio y T.V. en contravención de las reglas

establecidas. Los gastos de producción de los mensajes para radio y T.V. de los partidos políticos serán sufragados con los recursos de los partidos políticos. Fuera de los periodos de precampañas y campañas federales, al IFE se le asignará hasta el 12 por ciento del tiempo total de que disponga el Estado en radio y T.V. Del tiempo asignado, el IFE distribuirá a los partidos políticos nacionales un 50 por ciento en forma igualitaria, que éstos utilizarán en un programa mensual de cinco minutos en cada estación de radio y canal de T.V., transmitido en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas; el tiempo restante será para la transmisión de mensajes de 20 segundos cada uno. El Comité de Radio y Televisión del IFE aprobará semestralmente las pautas respectivas. Antes los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual de 15 minutos en radio y T.V. en dos programas semanales y la DEPyPP gestionaba el tiempo necesario en los medios para la difusión de las actividades de los partidos.

El tiempo en radio y T.V. que determinen las pautas no es acumulable; tampoco es transferible entre estaciones, canales o entidades federativas. Las pautas determinadas por el Comité de Radio y Televisión establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, día y hora de transmisión. El reglamento correspondiente establecerá lo conducente respecto de plazos de entrega, sustitución de materiales y características técnicas. Los concesionarios y permisionarios de radio y T.V. no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión. En elecciones extraordinarias el CG determinará la cobertura territorial y el tiempo que se destinará

a los partidos en radio y T.V. atendiendo a los criterios establecidos. El CG, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o T.V. que sea violatoria al COFIPE, sin perjuicio de las sanciones adicionales que deban aplicarse a los infractores.

Un artículo novedoso establece que el IFE coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados para la elección presidencial. El CG determinará las reglas, día y hora, escuchando la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate será la primera semana de mayo y el segundo a más tardar la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el CG. La transmisión será en vivo en radio y T.V, incluidos los canales de señal restringida. El IFE dispondrá lo necesario para su producción técnica, difusión y transmisión. Las señales de radio y T.V. generadas por el IFE para este fin podrán ser utilizadas en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y T.V. Las estaciones y canales que decidan transmitir en vivo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales. El IFE informará sobre la realización de los debates, en el tiempo de radio y T.V. asignado para sus fines. Con anterioridad a la reforma de 2007/2008 solo quedaba establecido de manera general que el IFE organizaría debates públicos y apoyaría su difusión.



### 3. Administración y monitoreo del acceso a los medios

Las atribuciones del IFE en materia de medios son de dos tipos: a) funciones administrativas y b) funciones de monitoreo y control. Para la administración de los tiempos de uso de medios, el IFE se ha venido preparando, jurídica y operativamente. El 11 de agosto de 2008 se publicó el Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se expide el “Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”. Para realizar el monitoreo, se reestructura la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP) y se crean centros de monitoreo, lo que a su vez implica abrir oficinas, contratar y capacitar personal, etc. Se trata de monitorear a los medios, para el cumplimiento de las normas, en un país donde existen alrededor de 2,600 concesionarios de radio y televisión a lo largo y ancho del territorio nacional, tal como lo muestra el Catálogo de Medios de Radio y Televisión. ([www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogos\\_de\\_Medios](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogos_de_Medios)).

Asignar efectivamente el uso de los tiempos oficiales resulta extremadamente complicado técnica y operativamente, pero es un problema técnico que tiene solución. Mucho más difícil, desde un punto de vista logístico, es vigilar y controlar que las pautas establecidas se cumplan, así como sancionar de manera expedita las faltas que se observen.

#### *Administración de tiempos*

En términos organizativos, antes de la reforma, la DEPyPP estaba dividida en cuatro departamentos: Fiscalización, Investigaciones (de denuncias presentadas al DEPPP), Radiodifusión y Registro de Dirigentes por medio del cual certificaban partidos políticos y registraban a todos los candidatos menos a los presidenciales. Con la reforma, las áreas de Fiscalización y de Investigaciones pasan a ser parte del Consejo General. Asimismo, como se ha anotado, se limita el número de consejeros que integra cada comisión. Antes podía haber hasta siete consejeros en cada comisión. Como las propuestas salían de los comités a ser consideradas en el Consejo General, una vez que eran aprobadas por tantos consejeros y mandadas al Consejo General era prácticamente seguro que pasarían. Ahora, no puede haber más de tres consejeros por comité. También se prohíbe a los consejeros ser parte de más de cierto número de comités. Hay un tiempo límite de un año en el que los consejeros pueden participar en los comités que integran y, al haber solo tres consejeros por comité, el verdadero debate sobre las proposiciones ocurre en el Consejo General, espacio en donde más de tres personas las consideran. De otro lado, los representantes de los partidos políticos ahora solo pueden participar en ciertos comités, no en todos.

Una buena razón por la cual el IFE se convierte en la única entidad que puede comprar tiempo en los medios es que se detectaba que los medios electrónicos vendían *spots* a diferentes precios a los distintos partidos y candidatos. Bien es verdad que este fenómeno ya había sido rectifi-

cado con la reforma del 1988 mediante la cual el IFE obligaba a los concesionarios a venderle *spots* a todos los partidos al mismo precio y no sólo a los preferidos por los medios. Este aspecto también fue rectificado a nivel local donde el IFE compraba los *spots* de los partidos políticos utilizando el dinero de ellos para asegurar que todos estuvieran comprando los *spots* al mismo precio.

Anteriormente, el IFE compraba tiempo a los partidos políticos en los medios de comunicación, 10 mil *spots* en la radio y tres mil en televisión, con las mismas reglas de distribución. Entonces los partidos seleccionaban los medios en los que querían salir. De la misma manera, los partidos también compraban sus propios promocionales. Con la reforma, el IFE se vuelve en único órgano que puede comprar tiempo en los medios electrónicos. En consecuencia, como este organismo electoral tiene la responsabilidad de la compra y el monitoreo a nivel local y federal, pasa a ser en la práctica de una institución federal a una institución nacional.

Un problema que conlleva el convertir al IFE en la única entidad que pueda comprar y entregar promocionales es la alta concentración de las decisiones. De esta manera, por ejemplo, si un partido quiere cambiar su promocional, éste tiene que ser hecho por el propio IFE, lo que crea y complejiza el trabajo del Instituto. Asimismo, en la medida que el IFE es el encargado de entregar los promocionales a los medios obliga a que se invierta unos diez días entre la creación del promocional y el momento de emisión. Después de recibido el promocional, el IFE tiene que asegurarse

de que el material cumpla con el tiempo límite de 30 segundos y tenga la calidad exigida por el medio. Los promocionales pueden perder, de esta manera, su valor comunicativo, al no ser instantáneos, en la medida en que diez días pueden representar demasiado tiempo en una campaña electoral. A esto se agrega el hecho de que los concesionarios se reservan el derecho de emitir el promocional hasta por cinco días, en la medida en que dan preferencia a espacios vendidos a terceros.

Antes de la reforma, los partidos tenían acceso a los tiempos del estado en programas de cinco minutos y los debates de 30 minutos. Estos tiempos eran distribuidos durante las 24 horas. A partir de la reforma, tienen que ser distribuidos de las 06 horas hasta las 24 horas. Esto da como resultado 82 promocionales de 30 segundos, en cada canal de televisión y estación de radio durante ese tiempo. Todos los partidos tienen el mismo acceso a horas claves y a los diferentes tipos de programas para sus promocionales.

La situación se vuelve problemática a nivel local, sobre todo porque la programación de Televisa y TV Azteca, a menudo, se difunde con cobertura nacional. Si bien no ha sido un problema cuando se trata de mensajes de la Secretaría de Gobernación o de Educación, sí lo es cuando se trata de mensajes de partidos políticos. Como es obvio, los partidos a nivel local, demandan que sus *spots* sean vistos en sus respectivas circunscripciones, lo cual hacer que las televisoras tengan que bloquear parte de esa programación nacional, para dar paso a la local. Esto constituye un costo muy alto

para las empresas televisivas, por el que no son compensadas.

En cuestión de administración de tiempos, una dificultad, que puede tener un impacto negativo, es que el tiempo para distribuir es muy amplio (se trata de la totalidad de tiempos oficiales, 48 minutos al día), con el resultado que la cantidad de *spots* promocionales en radio y televisión va a aumentar notablemente durante este proceso electoral, con riesgo de saturación de la opinión pública y el probable resentimiento con el IFE y los partidos. A una semana de haber comenzado las campañas ya se oían de manera insistente, e impulsados por los medios, las quejas del público en relación con la cantidad de promocionales electorales.

Es difícil acotar el tiempo de los partidos por franja horaria como se hace en la distribución de tiempos oficiales en periodo no-electoral, dado el riesgo de que el concesionario actúe de acuerdo a sus propios intereses y preferencias políticas. En consecuencia, la totalidad de los tiempos (48 minutos, distribuidos en “dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión”) deben ser distribuidos a lo largo de la franja horaria (de 6:00 a 24:00), lo que genera una dificultad adicional en la distribución de los tiempos entre los partidos, ya que se deben compensar los “buenos” con los “malos” horarios.

Un aspecto interesante del modelo es que los tiempos oficiales se mantienen los mismos, aún cuando haya elecciones concurrentes (federales y estatales al mismo tiempo). En las elecciones del 2009 hay 11

estados de la federación donde habrá elecciones concurrentes el 5 de julio. Algunos expertos han planteado la posibilidad que, en estos casos, como la parte del “pastel” se divide entre más en el caso de las elecciones concurrentes, los partidos políticos van a presionar para evitar que, en el futuro, las elecciones federales y estatales se lleven a cabo al mismo tiempo. Otros analistas, por el contrario, no creen que el problema de la repartición de los tiempos en casos de elecciones concurrentes sea un problema, toda vez que la Constitución induce a las elecciones concurrentes.

Desde un inicio del proceso electoral podía preverse que las dificultades técnicas en la distribución y administración de los tiempos se complicarían por la fuerte oposición política de varios actores a este aspecto de la reforma, en particular los medios electrónicos. En ese sentido, la oposición más fuerte proviene de las televisoras, en la medida que las radiodifusoras han sido, en general, menos agresivas en su descontento con las nuevas medidas. Esta reacción negativa se explica porque no solo han perdido las televisoras un importante negocio en periodo electoral, sino que además deben transmitir los promocionales en horarios de alta sintonía y de mucho valor comercial. El temor a la reacción de las televisoras se justificó desde el inicio de la precampaña, con el “comportamiento atípico” de situar los promocionales electorales en bloque, en medio de la programación, en lugar de situarlos, como se había hecho siempre, en los espacios comerciales. De esta manera se interrumpieron programas infantiles, películas y partidos de fútbol con la transmisión de los promocionales electorales.

Diferencias de actuación entre Secretaría de Gobernación e IFE sobre medios	
Secretaría de Gobernación	IFE
Los <i>spots</i> se colgaban en una página de Internet, de la cual los comisionarios las podían bajar.	El IFE pide que se les entregue los <i>spots</i> en persona, ya que las multas son mucho más altas.
La Secretaría pedía que los <i>spots</i> fueran transmitidos en cualquier momento dentro de franjas de horas. El orden no importaba.	El IFE pide que sean transmitidos dentro de franjas de una hora y el orden sí importa.
No monitorean.	Sí monitorean.
Las multas son de 100 dólares.	Las multas son de 500,000 dólares.
Los casos duran en promedio 8 años con muchas oportunidades de amparo.	Los casos se manejan dentro de los tribunales electorales, duran en promedio 3 meses y no hay amparo.

### *Monitoreo de medios*

Sobre monitoreo de medios vale recordar que el IFE ya lo venía haciendo con anterioridad. El personal de la institución cuenta por lo tanto con experiencia en la materia tras unos doce años haciendo monitoreo de forma manual. El trabajo, como resulta obvio, se ha incrementado sustancialmente con la reforma.

El IFE hacía dos tipos de monitoreo. Uno es de contenidos, analizando los programas que difunden propaganda electoral y noticias, calificando el tratamiento dado a partidos políticos y candidatos. Este tipo de monitoreo no está acompañado de una capacidad sancionadora y solo tiene como resultado un reporte que se da a conocer de manera pública. El segundo tipo de monitoreo es el que permite asegurar que los

*spots* hayan sido transmitidos de manera justa, en tiempo y forma (anteriormente también que hubiesen sido pagados de manera justa y el coste reportado). Este segundo tipo de monitoreo puede resultar en sanciones. Con la reforma, los dos tipos de monitoreo continúan, pero el segundo se vuelve mucho más intensivo.

En el tema de contenidos, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión y el IFE ya establecían ciertas normas de conducta para los partidos, candidatos y medios con respeto a las elecciones. Entre ellas está la obligación de emitir mensajes verdaderos y no promover hechos falsos. Esta norma se eleva a nivel constitucional con la reforma del 2007/2008, cuando se crea el derecho de réplica, el cual estipula que los concesionarios tienen la obligación

de presentarle a los candidatos o partidos políticos una copia de cualquier *spot* o programa que haya sido emitido, para que ellos puedan verificar el contenido. Al momento de nuestra consultoría, existía cierta confusión pues no se sabía bien a qué organismo correspondía garantizar este derecho, si a la Secretaría de Gobernación o al IFE.

Las nuevas atribuciones sobre monitoreo han exigido al IFE que disponga de un amplio despliegue logístico y que cuente con una importante infraestructura. Inicialmente el IFE presentó un presupuesto para establecer 300 centros de monitoreo (uno por distrito electoral), pero el presupuesto fue reducido aproximadamente a la mitad, razón por la cual se piensa instalar una red de monitoreo con solo 150 centros. El costo es, en todo caso, bastante elevado (US\$59 millones, con cobertura hasta el 2012), con una infraestructura de punta y un impresionante uso de la tecnología. El Plan Integral del IFE expresa claramente la prioridad para la institución de prepararse de la manera más adecuada para asumir las nuevas funciones. Aun así, los desafíos operacionales que enfrenta el IFE en esta esfera son descomunales.

Aunque no se establece en los textos legales, el IFE en su reglamentación ha optado por un modelo de censo para ejercer esa vigilancia, es decir, hacer seguimiento y monitoreo al 100 por ciento de las transmisiones de promocionales en los medios electrónicos. Existen opiniones de que se trata de un caso de “sobre-lectura”, de parte del IFE, de la normatividad legal. En todo caso es un modelo inédito en el mundo, no únicamente en relación con la acción de las autoridades electorales, sino de cualquier

organización con atribuciones de seguimiento a medios. Mucho más frecuente es la práctica de un monitoreo por muestreo, donde se hace seguimiento a una muestra significativa (en el caso de México podría ser las dos televisoras importantes, que concentran una buena parte de la audiencia) y responder a las quejas que se presenten en su momento.

El mecanismo de monitoreo de medios funciona así: los partidos envían al IFE estatal sus *spots* con diez días de antelación a la emisión de los mismos. El IFE, a nivel central en ciudad de México, distribuye los *spots* entre los partidos en proporción de tiempos 30/70 según sean partidos pequeños o grandes y los devuelve al IFE en los estados, que a su vez los envía a las correspondientes emisoras de radio y TV. Los promocionales de los partidos son revisados por el IFE una vez que llegan para asegurarse que la calidad y el tiempo sea el indicado y después el organismo electoral, se los envía a las televisoras y radio-difusoras con el oficio de la pauta. Hasta marzo no se había presentado el caso de que un partido se hubiese quejado con el IFE por pasar el *spot* de manera incorrecta. Seguidamente y de manera sistemática, el IFE hace seguimiento de la emisión de los *spots* en radio y televisión.

Al momento de la visita del grupo de asesores (inicios de marzo), sólo existían centros de monitoreo en los estados que abajo se mencionan. En número de centros de monitoreo en cada estado no se decide en base a los distritos electorales, sino por el número de señales que tienen que monitorear y el alcance de ellas. No todas las señales se pueden recibir en un

mismo centro. En toda la República se ha planificado instalar 150 centros de seguimiento de los medios entre ahora y el 2012 con un sistema que cubra el 100 por ciento de dicho uso.

En marzo del 2009 sólo había instalados ocho centros de seguimiento en tres estados de los 11 con elecciones concurrentes: Estado de México, Jalisco y Nuevo León. Se iniciaba la instalación en el DF. En los demás estados, se seguirá utilizando el sistema tradicional instalado de monitores de TV y radio con grabaciones y exámenes visuales de las mismas. En el DF, no es la Junta Local quien aplica el sistema, sino que esta responsabilidad ha sido tomada directamente por la Dirección Nacional de Prerrogativas y Medios del IFE. Una visita al centro de Nuevo León permitió ver el alto grado de sofisticación técnica del sistema. El *hardware* es un equipo de fabricación mexicana que consiste en un servidor de tipo estándar. El *software* es adquirido en Israel y permite un barrido exhaustivo de todos los *spots* en todas las emisoras de radio y televisión del estado. El esquema de seguimiento y rastreo, sin embargo, se basa en un muestreo de alrededor de un 40 por ciento de los *spots* publicitados, aunque se almacena memoria del 100 por ciento de los mismos. El personal técnico a cargo del sistema trabaja en tres turnos de seis de la mañana y doce de la noche con un coordinador para cada turno.

El muestreo es rotatorio de forma que cada día los técnicos a cargo del servicio extraen un 45 por ciento de *spots* que al menos parcialmente son diferentes de los del día anterior. Por otra parte, reconocen que tienen identificadas las emisoras que

infringen la norma con mayor frecuencia. Aunque la radio es más cumplidora de las normas que la TV, las emisoras de radio con mayores infracciones son aquellas asociadas a televisoras del duopolio (Televisa y TV Azteca), especialmente Televisa.

Cabe destacar que, pese a la instalación del nuevo sistema, el IFE sigue en Nuevo León utilizando simultáneamente el sistema antiguo de monitoreo tradicional. Esto es comprensible al tratarse de una experiencia nueva donde la inseguridad sobre el funcionamiento eficaz del nuevo sistema es inevitable. Por otra parte, en la mayoría de los estados, se seguirá utilizando sólo el sistema de monitoreo tradicional.

En el caso de Guadalajara, tiene a siete personas en el centro de monitoreo, de los cuales seis son monitores y uno es supervisor. El número de técnicos en cada centro de monitoreo depende de el número de señales que estén monitoreando. Por otro lado, para contratar a los técnicos se hizo una convocatoria que fue abierta al personal del IFE y al resto del público mexicano. Se menciona el perfil necesario para las posiciones y se abrió la competencia a los que quisieran aplicar.

Es difícil imaginar que un monitoreo al 100 por ciento, donde se estiman más de 23 millones de promocionales durante el proceso, pueda efectuarse eficazmente y de manera satisfactoria para todas las partes. De hecho, en la práctica el IFE no podrá monitorear al 100 por ciento, como se explicará más adelante. Debe recordarse, igualmente, que la carga de tareas se incrementa extraordinariamente para el IFE, si se considera que las atribuciones del IFE



en términos de administración y vigilancia del acceso a los tiempos de los medios electrónicos no se limita a los procesos electorales federales, sino que también se extiende a los procesos locales. Finalmente, el IFE continúa con el doble tipo de monitoreo de contenido en radio y televisión, de las coberturas informativas de los espacios noticiosos.

A la vista de la sofisticación de sistema de monitoreo, pero también del objetivo final y de los costos financieros del mismo, parecería existir una fuerte desproporción entre fines y medios, máxime teniendo en cuenta, por ejemplo, que en la precampaña, alrededor del 40 por ciento de todos los *spots* corresponden a publicidad de la propia autoridad electoral.

Si una salida para descargar al IFE de la carga del monitoreo podría haber sido la tercerización del servicio, la reforma estipula que ninguna entidad diferente del IFE puede hacerlo. Por otra parte, la prohibición absoluta de contratación de medios por terceros puede originar, ya lo está haciendo, “productos agregados” como son las apariciones de políticos en los noticieros o la colocación, indirecta, de propaganda para un partido o un candidato en una telenovela.

#### 4. Quejas y sanciones

Además de administrar y hacer seguimiento a las pautas establecidas para permitir el acceso de los partidos a los medios, el IFE también fue facultado para atender quejas y denuncias sobre el presunto incumplimiento de las normas. De esa manera, el

IFE tiene la obligación de atender todas las quejas y denuncias al respecto y, de ser el caso, sancionar al culpable (amonestaciones públicas, multas, interrupción de propaganda electoral y la suspensión temporal de la transmisión comercial de los concesionarios). Cabe resaltar que si los órganos desconcentrados del IFE fueron facultados para atender quejas y recursos en general, la excepción a la regla son las quejas referentes al acceso a radio y TV, que deberán siempre ser tramitadas a nivel central

Además de los problemas meramente logísticos implícitos en el modelo de vigilancia, control y sanciones, existen dificultades asociadas con el tipo de revisión que implica la vigilancia del IFE en la propaganda política. Vale la pena resaltar aquí que la redacción en los textos legales de las medidas sobre las campañas negativas contienen elementos de orden subjetivo y, por tanto, difíciles de implementar. La experiencia muestra (en México y otras partes del mundo) que llegar a consensos sobre lo que puede ser difamatorio o no, denigrante o no, es supremamente difícil. Otro caso es el determinar si la propaganda de partidos en el poder viola las normas establecidas o no. (Caso de la evaluación del PAN, donde el Consejo General decidió que la propaganda del PAN difundiendo los logros del gobierno federal no era ilegal, pero una decisión del Consejo de Michoacán llegó a la conclusión contraria).

Una consecuencia probable de este esquema es la ampliación del número de litigios, exponiendo al IFE a presiones y ataques públicos y privados por parte de quienes se sientan agraviados. Puede preverse que muchos de los recursos e im-



pugnaciones terminen en el Tribunal, lo que aumentaría su carga de trabajo, con el agravante de que se exigirán procedimientos expeditos para resolver los litigios.

De las entrevistas sostenidas durante el estudio, surgió con frecuencia la preocupación de que los partidos y los medios pudieran utilizar subterfugios para acceder a tiempos en los medios electrónicos, traicionando así la letra y el espíritu de la ley. Un ejemplo frecuentemente mencionado es la práctica de “conseguir” tiempos en los noticieros, promoviendo la imagen de algún político con aspiraciones durante la contienda. El problema es la dificultad para poder probar que esas acciones realmente están siendo legales y la incapacidad de la autoridad electoral para vigilar y sancionar como lo establece el marco legal. En ese sentido también se mencionó el hecho de que los controles están completamente centrados en el acceso a la radio y televisión, sin tomar en cuenta nuevas formas de publicidad política, como el internet; formas que son además muy difíciles de regular y controlar.

A pesar de los retos impresionantes en materia de implementación del modelo de acceso a los medios electrónicos, su seguimiento y su monitoreo, se puede decir que, tal vez, la medida más relevante de la reforma es la prohibición a los partidos de la contratación privada de publicidad electoral. En esta materia, los modelos de la práctica internacional varían enormemente y cada país suele responder a sus propias tradiciones. En el caso de México está claro que el legislador ha querido poner coto a unas prácticas que hacían muy difícil conseguir un terreno equilibrado

para la lid electoral. La práctica dirá en qué medida se podrá ir avanzando en la aplicación efectiva de la reforma, que de partida es muy valiente. Una reflexión similar cabe hacer acerca de las disposiciones que regulan la comunicación social gubernamental y prohíben la promoción personal de autoridades y la contratación de propaganda político electoral por parte de personas físicas y morales.

## 5. Aplicación de la reforma: financiación de los partidos políticos y su control

### 1. El principio de la equidad electoral y el problema del financiamiento político

La genérica cuestión del financiamiento de los partidos políticos fue un arma de esgrima parlamentaria o el objeto de estudio de quienes advertían un problema ético, ya en los albores del siglo pasado (Corcuera, Lugones y Dugo).

Abordando el tema relativo al origen de los fondos político-partidarios puede decirse que, en sus inicios cuando los partidos políticos eran simples agrupaciones de notables, las erogaciones de los entes y el gasto en campañas electorales eran reducidos, en razón de estar dirigidos a un número de personas sumamente pequeño. Los fondos provenían de afiliados protectores, de los propios candidatos y legisladores del partido (Bernal Moreno, 2006, 57 y ss.). Se podría decir que han sido los británicos los primeros que han decidido limitar este mercado imponiendo fronteras a los gastos de campaña electoral de los candidatos. Esta clase de restricciones datan, en el Reino Unido, del año 1883 y, vale destacarlo, desde entonces, se han

dictado normas similares en la mayoría de las naciones, que hoy son tomadas por los expertos como “modelo” de “democracias consolidadas”, en términos de Dahl, quien contrastara el texto de la ley fundamental estadounidense con un conjunto de constituciones de países que vino en definir como democracias consolidada (Dahl, 2003).

Más entrado el siglo XX, como enseña Fayt “la base financiera juega un papel importante: a) el mecenazgo es característico, aunque no exclusivo, de los partidos burgueses; b) la contribución directa de los afiliados y simpatizantes es característico, aunque no exclusivo, de los partidos obreros” y siguiendo a Weber, “el funcionamiento económico de los partidos determina, la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia; es decir, si proviene de contribuciones pequeñas de las masas, de un mecenazgo ideológico, de compra (directa o indirecta) interesada o desinteresada o de imposiciones sobre las probabilidades proporcionadas por el partido” (Fayt, 1994).

En la lógica de lo dicho hasta aquí, puede afirmarse como sostenía Duverger, que el partido decide su ubicación dentro del

“mercado político” en el momento en que adopta un modo de solventar sus “gastos”. En términos brutales y más allá de toda regulación podríamos afirmar, con algo de cinismo, que nada ha cambiado (Duverger, 1968, 312).

A inicios del siglo XX, Max Weber señalaba con agudeza que las finanzas de los partidos constituyen, para la investigación y por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes (Weber, 1977, 231). Debe partirse de la base de que el financiamiento de los partidos políticos consiste en el conjunto de recursos económicos que estos destinan para el cumplimiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico (Muñoz, 2000, 570). Los recursos no son sólo el dinero del que disponen sino todos los medios que ponen en función del objetivo electoral. Esta reflexión es particularmente aplicable al supuesto de los candidatos que ya revisten alguna función pública.

Como vemos, estas definiciones remiten a la norma jurídica aplicable, de allí que podamos afirmar que las regulaciones al financiamiento del sistema político reconocen como único origen la imposición del Estado. No hay en este sistema, como se ha sostenido en otros, un espacio -siquiera ínfimo- para la competencia regulatoria. Es, fue y será un “mercado” -si se acepta la analogía terminológica- regulado. El debate se instalará entonces siempre en el grado de la intervención, no en la existencia de ésta.

En Europa el constitucionalismo de la segunda posguerra plasmó en las leyes

fundamentales el rol institucional que, en una democracia, cumplen los partidos políticos. La constitucionalización de estas agrupaciones fue mucho más tardía en América Latina y ha sido casi un fenómeno de los años ochenta y noventa.

No es aventurado expresar, para el caso latinoamericano, que hasta bien entrados los años setenta del siglo XX el financiamiento de los partidos dependió en forma más o menos exclusiva de los patrones de riqueza en las que se encontraban insertos. Un mecanismo usual era el apoyo, sea en dinero o influencias, de los grupos económicos nacionales a los candidatos o partidos con que tuviesen afinidad o que mejor representaran sus intereses (Navarro, 2005, 26), ello para no mencionar el peso de los Estados o, mejor dicho, de sus gobiernos en la contienda político electoral<sup>1</sup>.

---

1 En este ámbito geográfico, Uruguay y Costa Rica han sido pioneros en establecer modalidades vinculadas con aportes estatales a las agrupaciones políticas formalizando principios de equidad. La subvención pública estaba dirigida a ayudar a los partidos políticos para hacer frente a sus gastos de campaña y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes. Así, esas agrupaciones fueron transitando un camino hacia las fronteras de lo estatal y alejándose de su naturaleza solo asociativa. Esta situación resultó particularmente novedosa para otros países de América Latina que en virtud de la inestabilidad que padecían sus sistemas políticos no tenían la cuestión en la agenda política. Las reformas económicas de la década del ochenta significaron -en muchos de nuestros países- el desguace de la mayoría de las empresas públicas, provocaron un florecer de compañías privadas con vínculos contractuales de naturaleza administrativa en cada uno de los Estados. Esa ligazón contractual, al margen de las distintas modalidades que ha tenido, ha generado -para la materia que estudiamos- nuevos actores económicos con fuertes intereses en el ám-

Durante la mayor parte del siglo pasado, el financiamiento público resultaba el centro del debate sobre las finanzas partidarias cuando las economías latinoamericanas tenían como rasgo predominante su carácter cuasi-cerrado, un fuerte peso del Estado como agente económico, buscando asegurar servicios sociales, como así también siendo protagonista de importantes actividades industriales y prestando servicios públicos.

El foco del debate se trasladó luego a los aportes privados que captaban los partidos políticos. Efectivamente, la reducción del peso estatal en la economía implicó un aumento de la importancia relativa de los actores privados del financiamiento. La regulación se ha centrado desde entonces en el control de la canalización de los fondos privados y en el objetivo siempre declamado de compensarlos para asegurar la equidad electoral.

## 2. Eficacia del sistema de financiación

La experiencia de muchos países es un claro ejemplo que deben tomar los reguladores: “si quieres tener límites, debes hacerlos cumplir”. Es peor tener límites y no imponerlos que no tenerlos del todo, porque llegará el día en que habrá un escándalo que dañará la confianza pública en la democracia como forma de gobierno y en los líderes democráticamente electos que no viven a la altura de sus propias leyes. (Nassmacher, 2003, 249). Por ello la existencia *per se* de regulaciones no resulta una garantía de transparencia de los mecanismos de financiamiento de la política.

La experiencia de muchos países es un claro ejemplo que deben tomar los reguladores: “si quieres tener límites, debes hacerlos cumplir”. Es peor tener límites y no imponerlos que no tenerlos del todo, porque llegará el día en que habrá un escándalo que dañará la confianza pública en la democracia como forma de gobierno y en los líderes democráticamente electos que no viven a la altura de sus propias leyes. (Nassmacher, 2003, 249). Por ello la existencia *per se* de regulaciones no resulta una garantía de transparencia de los mecanismos de financiamiento de la política.

Por el contrario, en casos extremos, las regulaciones pueden ser utilizadas por la facción dominante como forma institucionalizada de lucha contra la facción contraria, mediante una imposición selectiva y parcial de las normas (Nassmacher, 2003, 250).

No podemos dejar de advertir, en este sentido, que algunas de las provisiones establecidas para proteger a una minoría pueden, eventualmente, beneficiar a las fuerzas más poderosas. Para ejemplificarlo, la limitación del plazo de duración de las campañas electorales podría, bajo determinadas circunstancias, beneficiar al partido de gobierno y a las agrupaciones más solventes, que pueden llevar adelante campañas implícitas de seducción al electorado, frente a los demás partidos, que por carecer de recursos significativos deben dirigir un mensaje directo y explícito, de captación del voto. Mientras lo primero es autorizado al amparo de la libertad de expresión, lo segundo configura un acto de campaña electoral temporalmente restringido.

La maximización de los controles sobre los aportes privados no resulta gratuita. La obligación de reportar las transacciones indicando los datos relativos a la identidad del donante tiene costos administrativos que son crecientes cuanto más bajo es el monto de las transacciones que es obligatorio reportar. Del otro lado debe ponderarse que dejar en penumbra un cierto número de transacciones que están por debajo de un umbral determinado genera

La maximización de los controles sobre los aportes privados no resulta gratuita. La obligación de reportar las transacciones indicando los datos relativos a la identidad del donante tiene costos administrativos que son crecientes cuanto más bajo es el monto de las transacciones que es obligatorio reportar. Del otro lado debe ponderarse que dejar en penumbra un cierto número de transacciones que están por debajo de un umbral determinado genera

—en su conjunto— una masa de fondos que es susceptible de canalizar dinero ilícito.

Resulta una conclusión evidente que los límites y las prohibiciones al financiamiento de la actividad política sólo pueden funcionar si existen normas adecuadas para la divulgación de información financiera. La divulgación pública es el método más básico para controlar el dinero en la política (USAID, *Manual de Financiamiento*, 11).

Se ha dicho que “la publicidad de los aportes percibidos por los partidos políticos y de los gastos por ellos efectuados no sólo posibilita el efectivo control del uso de los recursos públicos, sino que permite conocer a quienes contribuyen al sostenimiento económico de cada partido, y detectar, así, con qué sectores éstos —y sus candidatos— se hallan materialmente identificados. Ello, asegura una mejor formación de la opinión del electorado, que podrá evaluar su preferencia sobre la base de que determinados grupos de interés serán seguramente escuchados a la hora de ejercer opciones políticas concretas” (CNE).

Resulta claro que la imposición simple de obligaciones de declarar los donativos a los sujetos involucrados, sin un efectivo régimen de sanciones no genera efectos disuasivos. En base a estas razones las legislaciones han intentado fomentar instrumentos de autocontrol o de fomento de cumplimiento voluntario.

No puede obviarse dentro del análisis que el paradigma de la autorregulación o autocontrol que considera en esta materia al reconocimiento público como incentivo al cumplimiento de las normas de finan-

ciamiento no tiene una tradición arraigada en América Latina. Tal vez y si se acepta su eficacia, el sistema instalado en el orden federal brasileño es su única expresión. Asimismo, debe destacarse que los sistemas de autocontrol o autorregulación se encuentran en un momento crucial para su subsistencia luego de que la promoción de ellos en materia financiera, bancaria y bursátil ha desembocado en una crisis económica.

Otra posición bastante generalizada en la región es ampliar los fondos públicos a los partidos mediante premios o incentivos al cumplimiento del ordenamiento. Estos incentivos materiales pueden consistir en reembolsos de gastos, ampliación de los subsidios y exenciones impositivas (Nassmacher, 2003, 263).

Sin duda alguna, ningún país de la región ha invertido una suma comparable con la que ha desembolsado México en estas últimas décadas en su sistema de partidos.

### 3. Evolución histórica de la financiación de los partidos políticos y su control en México

Las primeras reformas del régimen electoral mexicano relativas al control y financiamiento de los partidos políticos comienzan en 1962/63. Esos pasos iniciales son particularmente modestos. No se introduce el financiamiento directo, sino que se otorgan ciertas prerrogativas relacionadas con los ingresos privados de los partidos: exenciones de derecho de timbre, de impuestos en caso de rifas, sorteos o festivales,

sobre la renta de bienes de los partidos y los que gravaran la venta de impresos partidarios<sup>2</sup>.

Diez años después, en 1973, se da una segunda ronda de reformas, similarmente modesta. Se conceden a los partidos franquicias postales y telegráficas con carácter prácticamente ilimitado. A la vez, comienza en forma modesta el acceso gratuito a radio y TV. Se otorgaba sólo en periodos de campaña y consistía en cinco minutos semanales en estaciones de radio y TV de cobertura nacional, limitados a la difusión de “tesis ideológicas y programas de acción”.<sup>3</sup>

Es en 1977 cuando comienza un financiamiento público de magnitud relevante. El Artículo 41 de la nueva Constitución establece que los partidos políticos deberán: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y la TV; b) Disponer de medios adecuados para sus tareas editoriales; y c) Contar, y en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular durante los procesos electorales.

Esa disposición constitucional proporcionó la base para que comenzara el financiamiento de los partidos por parte de la Secretaría de Gobernación, inicialmente

---

2 Ese año se introducen por primera vez escaños de representación proporcional (con un umbral del 2.5 por ciento) en la Cámara de Diputados, lo que permite el acceso a la representación de algunos partidos de izquierda, lo que resultaba prácticamente imposible cuando sólo existían circunscripciones uninominales.

3 También se continúa facilitando el acceso de la oposición, al aumentar el número de escaños de PR y disminuir el umbral de representación de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento.

en forma discrecional y sin ninguna transparencia, ya que en ese entonces los partidos no estaban obligados a rendir cuentas por el uso de esos fondos - tanto que no se conocen los montos de las contribuciones efectuadas en ese periodo.

Una parte importante del financiamiento continúa bajo la forma de tiempos en radio y TV, que ahora se conceden en forma permanente. Ya no se requiere, como antes, que se refieran a “plataformas de partido y tesis ideológicas”, sino que pueden dedicarse directamente a la publicidad partidaria o de candidatos. La definición de tiempos queda en manos de la Comisión Federal Electoral (entonces dependiente de la Secretaría de Gobernación). Se introduce también una nueva forma de contribución: la entrega a los partidos de papel para sus publicaciones y un número “mínimo” de carteles y folletos.<sup>4</sup>

---

4 En 1977 se introducen un importante conjunto de cambios en relación a otros aspectos. En primer término, la Cámara de Diputados pasa de 196 escaños a 400, de los cuales 100 elegidos por PR en circunscripción nacional. Más aún, si el partido ganador tiene más del 60 por ciento de los escaños (lo cual era normalmente el caso durante los años de hegemonía del PRI) no participa en el reparto de esta categoría de escaños. Ello aumenta significativamente la presencia de la oposición en Diputados. Las reformas constitucionales se acompañan de algunas otras medidas importantes. En particular, se facilita el registro de los partidos políticos (hasta entonces sumamente difícil de obtener), aunque se introduce la condición de obtener un mínimo del 1.5 por ciento en elecciones nacionales para posibilitar la subsistencia del partido. La reforma abre paso a seis nuevos partidos y aumenta la presencia de la oposición en Congreso. Asimismo, se permite a los partidos políticos nacionales participar en elecciones estatales y municipales, lo que les permite ganar un número creciente de elecciones locales.



Diez años más tarde, en 1986/87<sup>5</sup>, se formaliza el cálculo de los montos del financiamiento público. El art. 61 del Código Federal Electoral establece que el cálculo se base en el costo mínimo de una campaña electoral para un diputado (basada en una canasta representativa de los bienes y gastos en que incurren los partidos y los candidatos en sus campañas, posteriormente actualizada de elección a elección con el INPC del Banco de México, Art. 49 Código). En el caso de los diputados, ese costo unitario se multiplica por 300 y por el número de partidos con representación. El resultado es la bolsa final para el aporte público para ese tipo de elecciones. En el caso de senadores, el CMC se multiplica por 128 y por el número de partidos con representación. En el de Presidente, el

5 Otras reformas son el aumento del número de diputados a 500, de los cuales 200 son elegidos por PR. Pero ese avance es compensado por otras dos medidas que buscan garantizar el continuo dominio del PRI. Se suprime la cláusula del máximo del 60 por ciento del partido ganador, con lo cual el PRI participa de la distribución de los escaños por PR. Al mismo tiempo, se introduce la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que garantiza al partido mayoritario un porcentaje de diputados igual al de su votación. Al partido que obtuviese el mayor número de las 300 circunscripciones de MR se le daría el número suficiente de escaños de PR como para alcanzar el 50 por ciento+1 de la Cámara de Diputados. Por lo que hace a la estructura de los órganos electorales, se crea el Tribunal Electoral, dependiente del Poder Ejecutivo, aunque la calificación de las elecciones continúa a cargo de los “colegios electorales” en el Congreso. En lo que podría considerarse un paso atrás, se modifica la composición de la Comisión Federal Electoral, en la que los partidos políticos tenían una participación igualitaria. Las reformas hacen que la participación de los partidos sea proporcional a su votación, de lo cual resulta que, de los 31 integrantes de la CFE, 16 lo fueran del PRI.

CMC se divide por el número de días que dura la campaña para diputados y se multiplica por el número de días que dura la campaña para Presidente. La suma de esas tres cifras define el monto total del financiamiento público a distribuir entre los partidos. Se establecía que el 50 por ciento de ese monto será distribuido de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiera obtenido en la última elección para diputados de mayoría relativa, y la otra mitad de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas (la decisión sobre cuál de las dos quedaba a decisión de la Comisión Federal, entonces totalmente controlada por el PRI). Ese monto se distribuiría en tres anualidades, del 20 por ciento la primera, del 30 por ciento la segunda y del 50 por ciento la tercera. Las dos últimas cuotas podían ser modificadas por la Comisión, sin que el Código especificase los criterios a utilizar. En lo que hace al tiempo en los medios, la Reforma de 1987 establece los tiempos mensuales para los partidos políticos en 15 minutos, tanto en radio como en TV. Esos tiempos se incrementan en periodos electorales, sin que se establezcan precisiones adicionales. Como novedad, se introduce un programa especial de debate entre partidos que se transmitiría por radio y TV dos veces por mes.

Es en ocasión de las reformas de 1986/87 que se introduce el control del financiamiento público recibido por los partidos. El Art. 61 del Código establece que “los partidos políticos justificarán anualmente ante la CFE el empleo del financiamiento público.” Ese informe no incluía información sobre los aportes privados, ni



establecía claramente que el CFE revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el adecuado uso de los recursos públicos. No había sanción para conductas indebidas y no se sabe con precisión si los partidos políticos efectivamente entregaron los informes correspondientes a esos años.

Las elecciones de 1988 y las sospechas de fraude masivo en las mismas constituyen punto de inflexión en el proceso de desarrollo de la normativa electoral y motivan la introducción de reformas de mayor magnitud e impacto en los años 1989/90. Las modificaciones mayores se dan en el ámbito institucional, particularmente la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y en materia de representación<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En el momento de su creación el Consejo General del IFE tenía al Secretario de Gobernación como Presidente, y estaba integrado por dos senadores y dos diputados (uno por mayoría, otro por primera minoría), por representantes de partidos políticos que iban entre 1 y 4 según porcentaje de votación, y por seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República y nombrados por Cámara de Diputados (con mayoría de dos tercios). Los Consejeros magistrados debían reunir iguales requisitos que los Jueces de la Suprema Corte. Sobre la base del Tribunal Contencioso Electoral, se crea el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) con nuevas atribuciones jurisdiccionales. Tanto el IFE como el TRIFE son “organismos constitucionales autónomos”. El IFE inicia sus actividades levantando un nuevo Padrón Electoral y comenzando a emitir las credenciales de votante. Por lo que hace al sistema de representación, se introduce una nueva cláusula de gobernabilidad: se agrega una escala móvil por la cual el partido mayoritario recibía dos diputados adicionales por cada punto de la votación arriba del 35 por ciento. También se establece un nuevo techo de representación al no permitir que un partido pueda tener más de 350 diputados (entre mayoría relativa y PR).

En materia de financiamiento, los avances son más modestos. El Código Electoral de 1990 introduce dos nuevos mecanismos de financiación pública: a) Se otorga anualmente a cada partido el equivalente al 50 por ciento del ingreso anual neto de sus diputados y senadores (en realidad, lo que hace el Estado es subrogar los aportes que usualmente hacen a sus partidos los electos); y b) Se reembolsa a los partidos políticos el 50 por ciento de los gastos realizados en “actividades específicas” (educación y capacitación, investigaciones y publicaciones). A la vez, se elimina la indefinición relativa a la forma de distribución de los fondos públicos al introducir una fórmula explícita para su repartición entre partidos políticos: 90 por ciento en proporción a los votos obtenidos por cada partido político que superara el umbral del 1.5 por ciento y el 10 por ciento restante en forma igualitaria. No hay modificaciones significativas respecto al uso de los medios, salvo el establecer que las tarifas que rijan para la contratación de propaganda política no podrán ser superiores a las de la publicidad comercial.

Es en 1993, antes de las elecciones presidenciales del siguiente año, cuando se introducen las reformas centrales en materia de financiamiento y fiscalización. El artículo 41 de la nueva Constitución prescribe que “la ley establecerá las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.”

La legislación secundaria basada en el artículo 41 define cinco tipos de origen de fondos: (a) público; (b) de la militancia, que incluyen aportaciones de “organizaciones sociales”, a las que no se define con pre-

cisión; (c) de los simpatizantes; (d) autofinanciamiento; y (e) rendimientos financieros. También establece la prohibición de donativos y contribuciones a cualquier organismo público en los niveles federal, estatal o local; las empresas de carácter comercial; quien vive o trabaja en el extranjero; ministros o iglesias de cualquier religión o secta y a partidos y personas físicas o morales extranjeras.

Se establecen límites al financiamiento privado de simpatizantes: 1 por ciento del monto total del financiamiento para una persona física a lo largo de un año; y 5 por ciento del mismo monto para personas morales facultadas para realizar contribuciones. Se limitan las “aportaciones anónimas” al 10 por ciento del financiamiento público total del año correspondiente. Los aportes privados no son deducibles del Impuesto a la Renta.

Se introduce la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y se asigna la tarea al IFE. El Instituto crea una Comisión de consejeros para recibir, auditar y dictaminar los informes, y para proponer al Consejo General las formas de presentación de los informes. A la vez, se obliga a los partidos a tener un órgano interno de finanzas, a entregar un Informe Anual de sus ingresos (públicos y privados) y de sus gastos totales, así como un Informe de Campaña (cada tres años).

La fiscalización era inicialmente muy limitada, centrándose en la verificación de los datos que los partidos políticos hacían del conocimiento del IFE a través de informes anuales (referidos a sus ingresos y egresos para actividades ordinarias) y de

Informes de Campaña (en donde reportaban los fondos recabados y gastados en cada campaña electoral), careciendo de mecanismos de auditoría y de compulsas para constatar que lo reportado por los partidos políticos efectivamente coincidía con su realidad financiera. Si bien las capacidades fiscalizadoras del IFE eran bastante limitadas, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, las dimensiones de los recursos públicos y privados que fueron utilizados en las campañas electorales de 1994, así como la enorme asimetría de gasto que prevalecía entonces (PRI 71.4 por ciento, PAN 17.8 por ciento, PRD 6.05 por ciento).

En cuanto a medios, se establece que sólo los partidos podrían contratar tiempos en radio y TV para difundir mensajes electorales de campaña, evitando que lo hicieran simpatizantes de candidatos y partidos<sup>7</sup>.

---

7 Otras reformas importantes de 1993 corresponden a los sistemas de representación, al aumentarse el número de Senadores llevándolo a 4 por Estado (3 para la mayoría y 1 para la primera minoría). También se refuerza al TRIFE al asignarle la función de calificar las elecciones de diputados y senadores. Por último, se introduce la figura de los observadores electorales (aunque con carácter individual). Las reformas se refuerzan en 1994 al cambiar la integración del IFE (los partidos políticos pasan a tener sólo un consejero, sin derecho a voto y se substituye a los “consejeros magistrados” por “consejeros ciudadanos” (que siendo 6 podían eventualmente imponer decisiones a los 5 que representaban poderes del Estado: el Presidente, y los consejeros representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados). En materia de observación se permite la existencia de organizaciones de observación (a las que el Estado concede un generoso financiamiento) con facultades ampliadas a la observación de todas las etapas del proceso, y se

Las reformas de 1996 buscan lograr condiciones de competencia más equitativas. Se establece el predominio al financiamiento público sobre el privado, y se modifican los criterios de distribución en formas que benefician a los partidos más pequeños. El 30 por ciento del financiamiento público se distribuye en forma igualitaria, y el resto de acuerdo a la votación obtenida. También se introducen modificaciones a la forma de calcular la bolsa total de dinero a distribuir a los partidos. En particular, durante los años en que se realizaren elecciones federales los partidos políticos reciben un monto adicional equivalente. Se establecen reembolsos por gastos realizados en materia de investigación, estudios y capacitación de cuadros. Se eliminan las aportaciones anónimas, y se reitera la prohibición de ciertas fuentes originalmente establecida en 1993.

Dado el significativo incremento en el financiamiento público (en promedio, en 1994 representó el 2.64 por ciento de lo que los partidos podían gastar, subiendo hasta el 81 por ciento en 1997) se disminuye el monto máximo de las aportaciones privadas. Del 1 por ciento y 5 por ciento para personas físicas y morales se pasa a un máximo de 0.5 por ciento en ambos casos, pero el 25 por ciento de esos aportes son deducibles del Impuesto a la Renta. Vale la pena señalar que esos límites son elevados en comparación a los establecidos en otros países: aún ese disminuido 0.5 por ciento equivalió a US\$ 65,000 en 1997 y a US\$ 79,000 en 2000. De mantenerse los valores anteriores, el límite a los aportes de personas físicas hubiera sido de autorizan la observación internacional bajo la figura de “visitantes extranjeros”.

US\$ 1,580,000 y el correspondiente a personas morales de US\$ 7,900,000, cifras claramente excesivas desde cualquier punto de vista. Como parte de las modificaciones de 1996 se redefinen las reglas de acceso a los medios, al establecer que los partidos contarían con programas permanentes en radio y TV, así como *spots* que IFE gestionaba y ponía a disposición de los partidos políticos durante las campañas (en adición a las contratadas directamente por los partidos políticos).

En 1996 se refuerzan las facultades de fiscalización y control de recursos del IFE al posibilitarle realizar auditorías, visitas de verificación e iniciar procedimientos de oficio y conocer las quejas que partidos y ciudadanos le presentaren. La Comisión Fiscalizadora adquiere carácter permanente.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Las restantes modificaciones de 1996 son de gran importancia. Vuelve a modificarse el sistema de representación, con cambios en la integración de ambas Cámaras. El número máximo de diputados por partido disminuye a 300, y se establece un tope de sobre-representación en diputados (el porcentaje de escaños sólo puede ser mayor en un 8 por ciento por sobre el porcentaje de votación obtenido). En Senadores se mantiene el número total de senadores, pero se modifican los criterios de asignación. Sólo tres de los cuatro escaños senatoriales se distribuyen a nivel de Estado: dos para el partido político más votado y uno para primera minoría. Los restantes 32 escaños senatoriales se asignan mediante PR en circunscripción nacional. Se introduce el voto popular y directo en el DF, un bastión electoral del PRD. Por último, se eleva al 2 por ciento el umbral para la asignación de escaños. En lo que hace a la composición de los organismos electorales: se elimina la participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General y se modifica la del Legislativo (ahora constituida por un consejero por cada grupo parlamentario, pero sin derecho a voto). En el caso de los partidos políticos cada uno de ellos tiene un representante sin voto. El Consejo Gene-

Entre 1996 y 2007 se dan algunas reformas puntuales, entre las que pueden mencionarse el establecimiento de equidad de género en las candidaturas, mayores requisitos para constituir partidos políticos y la introducción del derecho de voto de los mexicanos en el extranjero. En materia de financiamiento y control puede mencionarse que a partir de Julio de 2002 el IFE comenzó a proporcionar al público información sobre las finanzas de los partidos políticos.

#### 4. Las reformas de 2007/2008

Los sucesos acaecidos en las elecciones de 2006 así como la experiencia acumulada en el decenio posterior a las reformas de 1996 resaltan algunas carencias (inexistencia de legislación relativa a las precampañas), insuficiencias (los impedimentos resultantes de los secretos bancario, fiduciario y fiscal) y otros factores derivados de las propias normas (crecimiento exponencial del firal se conforma ahora con un Consejero Presidente y 8 consejeros electorales (los únicos con derecho a voto) propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por mayoría calificada de dos tercios de la Cámara de Diputados. El TRIFE pasa ahora a depender de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) como organismo especializado. Sus miembros son ahora propuestos por la CSJ y elegidos por la Cámara de Diputados con mayoría de dos tercios. Se amplían sus atribuciones: el TRIFE pasa no sólo a controlar la legalidad de los actos de las autoridades electorales sino también su constitucionalidad, y su competencia pasa a incluir también las elecciones estatales. Se asigna a la CSJ la posibilidad de impugnar leyes federales o locales que violen los principios y dictados de la Constitución Nacional. La competencia para calificar las elecciones de Presidente pasa del Congreso al TRIFE. Por último, se crea la posibilidad para los ciudadanos de apelar ante ella si se violan sus derechos político-electorales.

nanciamiento público de continuarse aplicando la fórmula de cálculo establecida en 2006).

En función de ello, en 2007/2008 se introduce el conjunto de reformas que motiva este análisis<sup>9</sup>. La nueva Constitución introduce la regulación de las precampañas, dejando a las leyes secundarias el establecer reglas específicas y sanciones para quienes las infrinjan, así como los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas. Se trata de una significativa tarea adicional para el IFE, tanto por el elevado número de precandidatos y precampañas, como por las distintas características de los gastos en éstas. Aunque la nueva Constitución no lo requiere, se mantiene el control de las “organizaciones políticas nacionales” (que ya han dejado de

<sup>9</sup> Aunque no discutidos en este documento, hay importantes cambios en la composición de los organismos electorales. Se modifican los tiempos de duración de los integrantes del Consejo, introduciendo designaciones escalonadas. Se posibilita la reelección del Presidente (dos veces seis años, mientras que los consejeros duran 9 en sus funciones). Las reformas se introducen con efecto inmediato, y su impacto inicial es el de limitar la duración del mandato de algunos de los consejeros. En materia de atribuciones, se aumentan las facultades del IFE para vigilar y sancionar conductas ilícitas de actores electorales y se reconoce constitucionalmente la facultad del TRIFE de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales. De acuerdo a la nueva Constitución “el titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

constituir una etapa previa a la formación de un partido), así como el de las instituciones que desarrollen tareas de observación del proceso electoral.

Las reformas de 2007/2008 modifican sustancialmente las características y estructura del gasto de los partidos políticos. Hasta las reformas de 2007/2008 el grueso de los gastos de los partidos se dedicaba a la adquisición de tiempos en radio y TV para complementar los que le concedía el IFE en forma gratuita. Ese ítem de gasto desaparece enteramente, en la medida en que la principal de las reformas es la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en medios por parte de los partidos (la compra de publicidad electoral por otras personas físicas o morales ya estaba prohibida). El IFE hará uso de los tiempos de transmisión que corresponden al Estado para que los partidos políticos puedan acceder a ellos sin erogación de recursos.

La fórmula previamente utilizada para el cálculo del financiamiento público tenía un cierto grado de impredecibilidad, en la medida en que una de las variables era el número de partidos políticos, susceptible de variar sustancialmente entre una elección y otra. De acuerdo a las reformas, el monto a distribuir resulta de multiplicar el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en el DF por el número de ciudadanos inscriptos en el Padrón. Ese monto se distribuye de acuerdo a los criterios establecidos en 1996. En la medida en que los gastos en medios desaparecen del presupuesto de las campañas, hay una reducción del monto adicional para actividades de campaña que pasa a ser el 50 por ciento del monto anual cuando se den elecciones

presidenciales y el 30 por ciento en caso contrario. En el régimen anterior el aporte adicional era del 100 por ciento en todos los casos. Otro factor de disminución en los costos de campaña es la reducción de los tiempos de campaña presidenciales de 160 a 90 días para presidenciales y 60 si solo se trata de elegir diputados. Las precampañas solo podrán durar dos tercios de los límites anteriores. Por último, se reemplaza el reembolso del 75 por ciento de los gastos correspondientes a educación, capacitación e investigación por un financiamiento adicional fijo del 3 por ciento del monto anual básico. Dada la desaparición de un ítem que representaba alrededor del 70 por ciento del total de gastos, es presumible que resulte un aumento global del gasto.

En materia de mecanismos de control hay modificaciones importantes. En la estructura anterior existía una Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral que se ocupaba de la recepción, recisión y dictamen de los informes anuales y de campaña. Seis de los nueve Consejeros habían optado por participar en la Comisión, que contaba con el apoyo técnico de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, cuyo titular actuaba como Secretario Técnico de la Comisión. La reforma establece que “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrolla-



rá la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.”<sup>10</sup>

## 5. El caso mexicano en perspectiva internacional comparada

En esta sección se compararán las principales características del caso mexicano con las adoptadas en otros países de la región en los aspectos siguientes:

- Características del sistema de financiamiento público y privado de los partidos.
- Utilización de los fondos públicos.
- Criterios de adjudicación de fondos.
- Barreras legales para el otorgamiento de fondos públicos.
- Periodo/momento de entrega de los fondos.
- Características del financiamiento público indirecto, en caso de existir.
- Existencia y características de las restricciones a los aportes privados.
- Sistemas de control y fiscalización.

<sup>10</sup> Se establece, adicionalmente, que ese órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

- Sanciones.

### *Características del sistema de financiamiento público y privado de los partidos*

Como se ha analizado previamente, el sistema de financiación de los partidos políticos en México tiene características mixtas, aunque a lo largo de su evolución histórica el componente público ha avanzado sustancialmente. Ese carácter predominante del financiamiento público adquirió status constitucional en las reformas de 1996 y se complementa con la existencia de límites globales al financiamiento privado. La cantidad total que los partidos pueden obtener por aportaciones o donativos, en dinero o especie, de simpatizantes no podrá ser mayor a 10 por ciento anual del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior, que es equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. Aun cuando todos los partidos obtuvieran contribuciones por ese monto máximo, lo cual, en la mayor parte de los casos, están lejos de lograr, el monto del financiamiento privado todavía sería una fracción del público.

De un análisis de 19 países de la región<sup>11</sup>, 18 tienen regímenes mixtos de financiamiento público y privado. La excepción (Venezuela) prohíbe por disposi-

<sup>11</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

ción de la Constitución de 1999 el financiamiento público de los partidos. Pero vale la pena recordar que Venezuela fue uno de los primeros países de la región en encarar el financiamiento público de los partidos políticos (1973) y su eliminación, luego de 25 años, tiene más relación con circunstancias peculiares a la configuración política actual de ese país que con los principios de equidad en que se basa el financiamiento público (Navarro Fierro, 2000).

En el caso de los 18 países de la región que conceden financiamiento público, 16 de ellos asignan a los partidos tanto financiación pública directa como indirecta, y sólo Costa Rica y Puerto Rico se limitan a la financiación directa.

La principal diferencia entre México y el resto de la región no se da en términos de las características mixtas del sistema de financiación, sino más bien en el monto extremadamente elevado de la financiación pública directa, tal como puede verse en el cuadro siguiente:

Como puede verse en el cuadro, los valores en México son más de 18 veces superiores al promedio de la región, y más del doble de los pocos casos en que se le aproximan. Las diferencias con el resto de la región no se relacionan con las características básicas del sistema, sino con esa importante diferencia en los montos.

País	Tipo elección	FPD	Turnout	US\$/voto emitido
Argentina	L2003	7,538,780	18,602,837	0.41
Bolivia	G2002	9,969,460	2,994,065	3.33
Brasil	G2002	22,575,021	79,200,181	0.29
Colombia	G2002	19,893,380	10,188,929	1.95
Costa Rica	G2002	13,465,997	1,569,338	8.58
Ecuador	G2002	5,633,000	5,178,885	1.09
El Salvador	L2003	2,790,944	1,005,285	2.78
Guatemala (1)	G2003	631,571	2,373,469	0.27
Honduras	G2001	1,718,381	2,280,526	0.75
Nicaragua	G2001	6,605,250	2,122,233	3.11
Panamá (2)	G2004	8,015,332	1,537,714	5.21
Rep. Dominicana	L2002	16,208,791	2,371,247	6.84
Uruguay	G2004	8,180,989	2,196,491	3.72
Promedio sin México (13 países)		123,226,896	131,621,200	0.94
MEXICO	L2003	465,021,714	26,968,371	17.24

Fuentes: Los montos del FPD se han tomado del mencionado trabajo de Navarro Fierro (Anexo III, pp. 131/2) y los datos de participación (turnout) de International IDEA.

(1) El monto será aumentado en 8 veces en 2007.

(2) El monto fijado para las elecciones de 2004 fue de US\$ 20,038,330. De ese total, el 40 por ciento se entrega antes de las elecciones y el resto en 4 anualidades. El monto incluido en la Tabla corresponde al monto anual máximo, correspondiente al año electoral.



### *Utilización de los fondos públicos*

El financiamiento público puede ser dedicado exclusivamente a financiar gastos de campaña, finalidad tradicional del mismo. Pero en los últimos años se ha ido agregando la posibilidad de que sean utilizados para financiar los gastos ordinarios de los partidos políticos, como es el caso mexicano. De los 18 países de la región mencionados previamente, la mayor parte de ellos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana) coinciden con la práctica mexicana. Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay se limitan a concederlo para actividades de campaña, mientras que Brasil, Guatemala y Perú lo restringen a las actividades partidarias ordinarias.

Una característica especial de México, que comparte con Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá es el dedicar una porción, aunque menor, del financiamiento público a actividades relacionadas con el fortalecimiento institucional de los partidos políticos, específicamente investigación, educación y difusión.

La rápida comparación sugiere que no hay diferencias importantes, aún cuando puede señalarse que México, junto con Argentina, Bolivia y Panamá lideran la región en términos de la amplitud de las posibilidades de utilizar el financiamiento público directo.

### *Criterios de adjudicación de fondos*

Existen tres enfoques básicos para la distribución de fondos entre los partidos políticos: la igualdad, que asegura a cada partido con derecho a la financiación una porción igual del monto a distribuir; proporcionalidad en todos los casos relacionada con criterios que buscan representar el apoyo electoral de cada partido; o fórmulas mixtas, que asignan una parte de los fondos igualitariamente, y la restante de acuerdo a algún criterio de proporcionalidad.

Los criterios de proporcionalidad se basan usualmente en medidas del peso electoral de los partidos, sea el número de votos obtenidos (en la elección en cuestión o en la/s anteriores); o el número de representantes que tiene el partido en el Parlamento, que puede considerarse como un indicador indirecto de la fuerza electoral del partido. Un método que existe en otras latitudes pero no está presente en la región es la de basar la distribución en el número de afiliados o adherentes al partido.

El criterio predominante en la región es la distribución de los subsidios en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior (en algún caso excepcional, por ejemplo, República Dominicana en las últimas dos elecciones). México, al repartir una porción significativa en forma igualitaria y el resto en proporción a la votación, se aparta del promedio. Pero está lejos de ser el único caso. Argentina, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Paraguay tienen también sistemas mixtos.

En Argentina, el monto total de la contribución estatal es fijado por el Ministerio del Interior<sup>12</sup>. Del financiamiento destinado a actividades ordinarias (incluyendo allí desenvolvimiento institucional, formación de cuadros y capacitación) se reserva un 20 por ciento al Ministerio del Interior, quien lo utiliza para el pago de franquicias en los medios, para partidos nuevos, y para aportes de campaña a partidos sin actuación electoral anterior. Del 80 por ciento restante el 20 por ciento se distribuye en forma igualitaria, y el resto en proporción al número de votos obtenidos en la elección anterior para Diputados. En el caso de los aportes para gastos de campaña, el Ministerio del Interior se reserva un 10 por ciento para cubrir las contribuciones especiales para la impresión de boletas<sup>13</sup> y las remuneraciones a las autoridades de mesa. Del 90 por ciento restante, el 30 por ciento se distribuye en forma igualitaria, y el 70 por ciento restante en proporción a los votos a obtener. Se conceden adelantos afianzados a todos los partidos que presentan candidatos, a cuenta del número de votos que presumiblemente obtendrán. El tiempo en los medios contratado por el Ministerio del Interior se distribuye en forma igualitaria entre los partidos, que pueden contratar propaganda adicional.

En la República Dominicana, el monto de los subsidios corresponde al 0.5 por

12 En el caso argentino, si bien la jurisdicción electoral corresponde al primer Juzgado Federal en cada jurisdicción, con la Cámara Electoral como segunda instancia, el Ministerio del Interior (siguiendo el modelo francés) se ocupa de todos los aspectos logísticos, incluyendo entre ellos la definición de los montos a distribuir y su administración.

13 Argentina es uno de los pocos países de la región que no usa el boletín único de voto

ciento del presupuesto estatal en los años electorales, y el 0.25 por ciento en los restantes. En el caso de los años electorales, el 25 por ciento se distribuye igualitariamente a los partidos que participan, y el 75 por ciento restante en proporción a los votos obtenidos en las últimas dos elecciones. En los años no electorales, el 100 por ciento se distribuye en proporción a los votos obtenidos en la elección inmediata anterior. El sistema es similar en Ecuador, salvo que el monto a distribuir se establece en el 0.5 por ciento del presupuesto. Los aportes para gastos ordinarios se distribuyen el 60 por ciento en forma igualitaria y el 40 por ciento restante en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior. En el caso de los gastos de campaña, el 100 por ciento se distribuye de acuerdo al último criterio.

En Panamá, el monto de los subsidios corresponde al 1 por ciento del presupuesto del Estado en el año electoral, pero para el total del periodo entre elecciones. De ese monto, se distribuye una suma inicial del 40 por ciento entre los participantes. De ese monto, una cuarta parte se entrega en efectivo para atender los gastos de mítines, etcétera, y los tres cuartos restantes se destinan a propaganda electoral, que es pagada directamente a los medios por las autoridades electorales. El saldo se distribuye en cinco anualidades en proporción al número de votos obtenidos. Por último, en Paraguay cada partido recibe un reembolso en función de los cargos obtenidos en la elección: aproximadamente US\$ 300,000 para el partido que obtiene la Presidencia, US\$ 36,000 para quien obtuviere la Intendencia de Asunción, y US\$ 12,000 por cada Senador o Diputado electo. Adi-

cionalmente, se otorga anualmente a cada partido que ha superado el umbral definido de votos un subsidio anual de US\$ 0.80 por cada voto obtenido.

En apretada síntesis, puede argumentarse que los criterios de adjudicación utilizados en México se encuentran entre los más generosos de la región en el sentido de favorecer a los partidos de menores dimensiones.

### *Barreras legales para el otorgamiento de fondos públicos*

Como ha podido verse en la sección dedicada a la evolución histórica del sistema de financiamiento público, siempre han existido en México barreras o umbrales (*thresholds*) para lograr el acceso al financiamiento público. Los umbrales han variado en México entre el 1.5 y 2.5 por ciento, y las reformas de 2007/8 lo establecen en el 2 por ciento. Los umbrales son similarmente comunes en la región, y solamente Brasil, El Salvador, Honduras y Paraguay no los tienen. Cierto es que en buena parte de los casos el mero hecho de estar registrado es suficiente para recibir subsidios, y el umbral de carácter indirecto se refiere a los requisitos para mantener ese registro vigente y, en consecuencia, poder recibir los subsidios.

Argentina es uno de los países en el que el umbral de acceso a la financiación pública tiene una casi nula importancia. El único requisito para el acceso a los fondos es el haber participado en las elecciones precedentes para diputados. Dado que esa participación puede haberse dado en

el contexto de alianzas, y el número existente de partidos (varios centenares, aún cuando el número de los que participan efectivamente es mucho menor) es una restricción de limitado impacto real. Un requisito implícito es la mantención del registro como partido, la cual puede perderse por no alcanzar en dos elecciones sucesivas el dos por ciento (2 por ciento) del padrón electoral en al menos un distrito (no importa el porcentaje que se obtenga en el conjunto del país).

En Bolivia el umbral es del 3 por ciento del total de votos emitidos en el conjunto del país en la elección precedente. En Colombia, el umbral aumenta al 5 por ciento y, en el caso de las elecciones parlamentarias, un partido debe obtener al menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que ha obtenido un escaño con el menor número de votos. En Costa Rica, el umbral es del 4 por ciento, o haber logrado la elección de al menos un diputado de sus listas. En la República Dominicana no hay umbral formal, pero los partidos deben haber participado en las dos últimas elecciones generales. En Ecuador, si bien el umbral existe, es casi irrelevante: 0.04 por ciento del total de votos emitidos en elecciones pluripersonales. En Guatemala y Nicaragua, el umbral es del 4 por ciento de los votos emitidos, que aumenta a 5 por ciento en el caso de Panamá.

En el caso de México, si bien el umbral se ha mantenido en el dos por ciento, se ha introducido una modificación que tendrá seguramente un considerable impacto en el debate público. El Art. 95, Inc. 9 del COFIPE establece que “independientemente del tipo de elección, convenio y términos

que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.” Antes de esa modificación, los partidos no eran diferenciados y existía un boletín de voto único para la coalición. Lo usual era establecer en el acuerdo de coalición una cláusula que regía la distribución de los votos obtenidos al interior de la coalición, asegurando a cada componente el mínimo del 2 por ciento necesario para la subsistencia del partido. Ello podía crear incentivos para partidos de menores dimensiones para integrarse a coaliciones con partidos de mayor peso electoral. En la mayor parte de los países de la región la situación es semejante, y el mencionado incentivo a formar coaliciones con partidos mayores existe en casi todos ellos. Al eliminar esa posibilidad, la nueva legislación mexicana<sup>14</sup> probablemente lleve a una renovada discusión sobre la magnitud del umbral.

#### *Periodo/momento de entrega de los fondos*

En el caso de los fondos para financiamiento de los gastos ordinarios, el procedimiento utilizado en México es el de dividir el monto correspondiente a cada partido y entregarlo en mensualidades, de acuerdo a cronogramas aprobados por el Consejo

<sup>14</sup> Vale la pena señalar que esa modificación no está incluida entre las reformas constitucionales, sino que es introducida directamente en el CO-PIPE.

general del IFE. La situación es equivalente en los restantes países de la región que otorgan ese tipo de subsidios.

En cambio, el momento y la forma de concesión de los fondos públicos para gastos de campaña tienen singular importancia política, a pesar de tratarse de una decisión esencialmente administrativa. La entrega posterior al acto electoral de los fondos públicos crea significativas desventajas a los partidos nuevos, o a los que tienen fondos propios limitados o dificultades de acceso al crédito. Pero, por otra parte, tiene dos grandes virtudes. En primer lugar, tiende a limitar los gastos de campaña. En segundo lugar, si las autoridades responsables del control ejercen la debida presión, puede incentivar a los partidos a presentar sus cuentas de gastos en mejores condiciones solucionando un problema que, como se verá más adelante, tiene carácter endémico en la región (Griner y Zovatto, 2004).

En México, la entrega de los fondos es previa al acto electoral, y son desembolsados de acuerdo al calendario aprobado por el Consejo General del IFE. Argentina y la República Dominicana los entregan también en forma previa, estableciendo además el momento de hacerlo (diez días después del cierre de candidaturas) en la normativa legal. En el caso de Argentina, se trata de adelantos a cuenta del cálculo final que se basará en los resultados efectivamente obtenidos. Brasil utiliza un sistema similar al mexicano. De acuerdo a la obra mencionada en el párrafo anterior, seis países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) distribuyen los fondos luego de las elecciones, sobre la base de los resultados obtenidos,

aún cuando algunos de ellos tienen mecanismos de adelanto de fondos o de préstamos bancarios. Otro grupo de países (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) los entregan en parte antes y en parte luego de las elecciones.

Como puede verse, el caso de México puede considerarse como de avanzada en la región, ya que es uno de los países que entrega la totalidad del subsidio en forma previa.

### *Características del financiamiento público indirecto, en caso de existir*

El denominado financiamiento público indirecto consiste en un conjunto de aportes que el Estado hace a los partidos políticos, sea a través de la provisión de espacios gratuitos en radio y TV (en casi todos los casos el de mayor significación), o por vía de privilegios en materia fiscal, de franquicias postales o telefónicas, de la posibilidad de uso gratuito de bienes del Estado, en distintas modalidades. Como se ha podido ver en la reconstrucción histórica del financiamiento de los partidos políticos desarrollada en la sección anterior, el financiamiento público indirecto antecedió al directo. Mientras que el financiamiento indirecto comienza con las reformas de 1962/63, el directo sólo comienza, si bien en forma discrecional y poco transparente, en 1977. La misma trayectoria puede encontrarse en todos los restantes países de la región que dan apoyo público a los partidos.

En México, el apoyo indirecto se basa en cuatro componentes: el acceso gratuito

a la radio y la TV, franquicias postales y telegráficas, beneficios de carácter fiscal, y la posibilidad de uso de edificios e instalaciones públicas. Los mismos serán descriptos brevemente para luego efectuar una breve comparación con la situación en otros países de la región.

Dado que el tema del acceso gratuito a los medios es el tema central de otro documento, el tratamiento aquí será somero. En México el acceso comienza en 1973, con cinco minutos semanales destinados a la difusión de tesis ideológicas y programas de acción. Se refuerza en 1977 cuando se le da carácter permanente, y ampliando los términos de su utilización. En 1993, se establece la limitación de que sólo los partidos políticos pueden contratar publicidad en los medios, y en 1996 el IFE comienza a contratar tiempos para su utilización por los partidos. Las últimas reformas de 2007/8 cierran el círculo, al introducir la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral por parte de los partidos, y destinar el uso de los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado para su distribución entre los partidos (y el propio IFE). En la actualidad, puede definirse como un sistema cuya administración está monopolizada por la autoridad electoral, que tiene carácter permanente, cuya cobertura abarca tanto los medios públicos y privados, y que se distribuye igualitariamente en lo que hace a los periodos no electorales, y en forma mixta (30 por ciento igualitaria, 70 por ciento en proporción a la votación) en periodos de campaña.

Si bien prácticamente todos los países de la región proporcionan acceso gratuito a los medios, (las excepciones son Ecuador



y Honduras) ninguno de ellos siquiera se aproxima a la amplitud de cobertura del sistema mexicano. Sólo en Brasil y Chile se prohíbe en forma total la emisión de publicidad electoral a cualquier actor diferente de la autoridad electoral. En Argentina se intentó establecer un sistema similar: la Cámara de Diputados había incluido en la ley de 2002 la prohibición absoluta para los partidos de contratar espacios en medios electrónicos. Pero finalmente el Senado insistió en el texto original y se eliminó esta prohibición. Ese monopolio de tiempos por la autoridad electoral es, en consecuencia, una característica de México que sólo encuentra réplicas limitadas en la región.

El acceso gratuito tiene carácter permanente en Brasil, Colombia, Panamá y Perú, mientras que Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay sólo lo hacen durante las campañas electorales. En Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú<sup>15</sup>, los tiempos son concedidos tanto en medios estatales como privados, al igual que en el caso de México. Por el contrario, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay los tiempos gratuitos sólo se asignan en los medios estatales, cuya audiencia es generalmente muy limitada.

En cuanto a los criterios de distribución, Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay distribuyen el tiempo en forma igualitaria. Chile lo hace con carácter igualitario en el caso de las campañas

presidenciales y en proporción a los votos obtenidos en el caso de las legislativas. México, al igual que Brasil y Perú, lo distribuye en forma igualitaria en el caso de los periodos no electorales y con carácter mixto en el caso de las campañas electorales. Es este uno de los pocos casos en los cuales pueden encontrarse disposiciones más generosas que las de México en otros países de la región.

En México, los partidos están exentos del derecho de timbre y de impuestos en el caso de rifas, sorteos y festivales; de los que correspondan a las rentas de sus bienes y las que pudieran gravar la venta de impresos partidarios desde 1963. Recién en 1997 se amplían las exenciones, al permitir deducir el 25 por ciento de los aportes efectuados por particulares del impuesto a la renta. En lo que hace a privilegios en materia fiscal, la situación de los diferentes países es la siguiente:

- Argentina: los bienes y las actividades de los partidos están exentos de todo impuesto, y las personas físicas o jurídicas pueden deducir del impuesto a la renta hasta el 5 por ciento de la ganancia neta del ejercicio fiscal.
- Chile: Las donaciones en especie están exentas del pago de impuestos que recae sobre las donaciones (con un límite definido), y los aportes recibidos por los candidatos no se consideran como renta a efectos fiscales.
- Ecuador: las rentas y los bienes de los partidos están exentos de impuestos.
- Honduras: los bienes inmuebles de los partidos están exentos de impuestos.

<sup>15</sup> En el caso de Perú, solo se distribuyen tiempos en los medios públicos en el periodo no electoral.



- Nicaragua: las aportaciones privadas que reciban los partidos están exentas de impuestos.
- Panamá: Las contribuciones y donaciones en efectivos hasta por un monto de US\$ 10,000 son deducibles como gastos en la declaración impositiva.
- Paraguay: Los bienes muebles, inmuebles y semovientes de los partidos están exentos de impuestos y los candidatos están exentos de todo impuesto durante el periodo de campaña.
- Perú: los partidos están exentos de cualquier impuesto directo.

Como puede verse, las franquicias fiscales de que gozan los partidos políticos mexicanos no son, en general, mayores a las que se conceden en el resto de la región.

Por lo que hace a franquicias, los partidos cuentan desde 1973 con franquicias postales y telegráficas. Inicialmente de carácter prácticamente ilimitado, las recientes reformas al COFIPE las acotan, al establecer que el Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos; la cual en años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; y en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento y estableciendo una serie de restricciones a su uso. El caso de Panamá es similar al de México, y allí los partidos gozan de franquicias pos-

tales y telegráficas<sup>16</sup>. Guatemala concede ambas franquicias, pero únicamente durante los periodos electorales. Colombia solamente lo hace en lo que se refiere a las franquicias postales, y por un periodo de seis meses previo a las elecciones. En algunos países como Nicaragua, Panamá y Paraguay, los partidos pueden efectuar algunos tipos de importaciones<sup>17</sup> libres de derechos aduaneros.

### *Existencia y características de las restricciones a los aportes privados*

En esta sección analizaremos brevemente las diferencias existentes entre México y los restantes países de la región en lo que hace a la posibilidad de que actores privados efectúen aportes al funcionamiento de los partidos y a las campañas electorales, así como las restricciones existentes en lo que hace a su monto y/o a su origen.

Resumiendo la situación de México, las aportaciones privadas son permitidas, pero sujetas a restricciones tanto en lo que hace a montos cuanto a orígenes. El monto total de la financiación de origen privado no puede superar a la de origen público. Por otra parte, los partidos políticos no podrán recibir anualmente aportaciones, en dine-

16 También tienen el derecho a una línea telefónica en cada sede provincial, y descuentos del 50 por ciento en la provisión de energía eléctrica a las mismas

17 En el caso de Panamá, los partidos pueden importar artículos de propaganda no producidos en el país, así como un cierto número de vehículos y aparatos de sonido, mientras que en Paraguay pueden hacerlo también con máquinas, equipos y materiales de impresión o producción audiovisual y equipos de informática. En Nicaragua, la franquicia se limita a artículos de propaganda electoral.

ro o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior. Similarmente, los ingresos que provengan de la militancia estarán conformados por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. El autofinanciamiento se refiere a los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos. Los ingresos obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. La suma de esos ingresos no podrá superar el diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

Existen también límites a las contribuciones de personas físicas o morales establecidas en un máximo equivalente al 0.5 por ciento del tope de gastos de campaña para la elección presidencial anterior<sup>18</sup>. Dado que el tope de gastos para la campaña presidencial de 2006 fue de 651,4 millones de pesos mexicanos, el límite a

<sup>18</sup> Antes de las reformas de 1996, el límite a los aportes de personas físicas hubiera sido de US\$ 1,580,000 y el correspondiente a personas morales de US\$ 7,900,000.

las contribuciones individuales es de US\$ 246,900.

En materia de prohibiciones, los partidos no pueden recibir aportes de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, ni siquiera en el caso de ciudadanos mexicanos residentes en el exterior. Tampoco pueden hacerlo de organismos públicos o internacionales, ni de empresas comerciales de cualquier tipo, ni por parte de ministros o iglesias. Las contribuciones de carácter anónimo no están permitidas por ningún monto.

Por lo que hace al resto de la región, todos los países incluidos en el análisis permiten la existencia de aportes privados, y la mayor parte de ellos han introducido límites tanto a los montos totales como a las aportaciones individuales, así como establecido la prohibición de fondos de determinados orígenes. Sólo en tres países no existe restricción alguna a los aportes: El Salvador, Panamá y Uruguay. Esa opción, a veces denominada como el enfoque sueco, supone que los votantes son libres de decidir, y que ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío. Puede argumentarse también que las presiones de uno y otro lado se equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones (De La Calle). Ciertamente, en el caso de Uruguay, la inexistencia de límites o regulaciones a los aportes no impidió el acceso al poder de la alternativa de izquierda, teóricamente menos favorecida por los intereses financieros o mercantiles.

Las restricciones a los montos pueden referirse al máximo aceptable de aportes del conjunto de fuentes privadas, a máximos establecidos a los aportes individuales de personas físicas o morales o, en algunos casos, a ambos. En los casos de Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana no hay límites relativos al total de los aportes de fuentes privadas<sup>19</sup>. En Argentina, en cambio, existen límites globales. Un partido y el conjunto de sus candidatos no pueden recibir aportaciones por un monto mayor a la diferencia entre el límite de gastos<sup>20</sup> autorizado y el financiamiento público recibido para actividades de campaña. Similarmente, en Colombia el límite total equivale a la diferencia entre el monto global de gastos permitido y el financiamiento público.

Mucho más frecuente es el establecimiento de límites a las contribuciones individuales de personas jurídicas y morales, aunque los límites se establecen eligiendo variables diferentes. En Argentina, la variable de referencia son los límites fijados para los gastos de campaña. Las contribuciones de personas jurídicas (en cada distrito electoral) no pueden ser superiores al 1 por ciento de esos límites, porcentaje que disminuye al 0.5 por ciento en el caso de las personas físicas. Ecuador también usa esa variable de referencia, y allí el límite es del 10 por ciento de los gastos de campaña autorizados (límite aplicable en el caso de cada cargo electivo). En Bolivia,

19 Obviamente, deben agregarse los casos ya mencionados de El Salvador, Panamá y Uruguay, en los que no existe regulación alguna.

20 Que es de un peso argentino por elector para cada distrito electoral, con un mínimo de 500,000 pesos para aquellos distritos que tengan menos de 500,000 electores registrados.

la variable de referencia es el presupuesto anual de cada partido político, y el límite de las contribuciones individuales es el 10 por ciento de ese monto. Brasil utiliza criterios diferentes según se trate de gastos ordinarios o gastos de campaña. En el caso de los gastos ordinarios, la variable de referencia es el aporte estatal al fondo partidista, y el límite es el 0.2 por ciento de ese monto para contribuciones al partido a nivel nacional y 0.02 por ciento en el caso de contribuciones a nivel local o municipal. En cambio, en el año electoral, y a efectos de las campañas, la variable de referencia son los ingresos brutos declarados por los contribuyentes en el año anterior al de las elecciones. Las personas físicas pueden realizar donaciones hasta por un 10 por ciento de los ingresos declarados, mientras que en el caso de las personas jurídicas el porcentaje disminuye al 2 por ciento. La variable de referencia elegida por Costa Rica y Paraguay son los salarios. En el caso de Costa Rica, el monto máximo es de 45 veces el salario mínimo mensual (aproximadamente US\$ 345, acumulable de año a año, resultando en un máximo de US\$ 15,525), mientras que en Paraguay el límite es de 5,000 salarios mínimos diarios (alrededor de US\$ 10, resultando en un máximo de US\$ 50,000). Chile y Perú utilizan como referencia cierto tipo de unidades de cuenta reajustables utilizadas para mantener actualizados los valores de ciertos contratos. Así, en Chile el límite máximo es de 3,000 unidades de fomento (valuada en la actualidad en aproximadamente US\$ 36), en cuyo caso los aportes tienen carácter público. En cambio, si son de hasta 600 unidades, tienen carácter “reservado”, mientras que las menores a 20

unidades pueden ser anónimas. En el caso de Perú el límite de 60 unidades tributarias (valuada en la actualidad en US\$1,143) es de aplicación universal. Por último, Puerto Rico establece los límites en una suma fija en dólares: el límite máximo para un contribuyente es de US\$ 5,000/año, aunque el monto destinado a un candidato a gobernador no puede superar los US\$ 2,500, cifra que se reduce a US\$ 1,000 en el caso de otros cargos.

La más común de las restricciones, existentes en todos los países es la prohibición de los partidos de recibir fondos de personas físicas o morales extranjeras. Como hemos visto, la prohibición es total en el caso de México, donde ni siquiera los ciudadanos mexicanos no pueden hacer aportes si residen en el extranjero. Tampoco admiten excepciones Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay y República Dominicana. En los restantes casos pueden identificarse algunas excepciones. En los casos de Argentina y Chile, son legales las contribuciones de extranjeros residentes en el país. Bolivia, Costa Rica, Nicaragua<sup>21</sup> y Perú las admiten cuando están destinadas a actividades de formación, capacitación e investigación.

La prohibición de donaciones provenientes del sector público, sea el gobierno central o sus instituciones descentralizadas, es similarmente universal. En algunos

21 En Nicaragua, en ocasión de las elecciones de 1999, se adoptó un poco usual sistema, en función de las circunstancias particulares por las que atravesaba el país. Las contribuciones del extranjero a los partidos, aún las provenientes de gobiernos, eran válidas, con el proviso de que la mitad de las mismas debía entregarse a las autoridades electorales, que las distribuían a los restantes partidos.

casos incluyen los aportes que pudieran efectuar los empleados públicos (sea en efectivo o a través de su participación en actividades partidarias). En algún caso, como el de Argentina, la prohibición incluye la de personas que hubieran sido obligadas a efectuarlas por presiones de sus superiores jerárquicos. En base a la misma fundamentación, numerosos países (Argentina, Brasil, Chile<sup>22</sup>, Ecuador, Honduras, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela) prohíben los aportes a empresas que son contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos.

Las donaciones anónimas sólo son permitidas en Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y República Dominicana, aún cuando en general con límites. Así, por ejemplo, en el caso de Chile las donaciones anónimas son admisibles hasta un monto de 20 Unidades de Fomento (unos US\$ 720). Si bien no son muchas las legislaciones que prohíben los aportes de origen ilícito en forma explícita, esa prohibición está contenida en forma implícita en la legislación ordinaria.

Por último, hay una serie de restricciones menos generalizadas. Argentina, Honduras y Paraguay prohíben el aporte de empresas dedicadas a la explotación de juegos de azar; Bolivia y Perú el de ministros de culto e iglesias; Brasil y Paraguay el de los gremios empresariales y sindicales; Bolivia el de ONG, y Chile el de asociaciones sin fines de lucro que reciban fondos

22 La prohibición no es total en el caso de Chile, ya que solo cubre a aquellas empresas en las cuales el monto de sus contratos con el Estado represente un porcentaje superior al 40 por ciento de su facturación anual. Se trata de una excepción razonable, si bien el monto es algo elevado

del extranjero. Puerto Rico es un caso extremo, al prohibir aportes de cualquier persona moral (en consonancia con la práctica de USA).

Como puede verse, en su comparación con el resto de los regímenes latinoamericanos, el caso mexicano aparece como contradictorio. Por una parte, es uno de los pocos que incluye límites, y relativamente estrictos, al total de los aportes de origen no público. Similarmente, la lista de las restricciones es una de las más completas. Pero, por otra parte, es uno de los casos en los que el límite para los aportes individuales es más elevado en una región donde, en general, esos límites individuales son muy altos.

### *Sistemas de control y financiación*

En relación a este complejo tema, seguiremos de cerca la descripción y argumentos desarrollados en dos excelentes trabajos de Navarro Fierro y Ulloa en y 2004 respectivamente, suplementados ocasionalmente con alguna tercera fuente. En términos estrictos, los párrafos que siguen son un simple resumen de esos trabajos, a partir de los cuales se intenta una comparación con el caso mexicano, el objetivo principal de este trabajo.

Navarro Fierro, en particular, efectúa una interesante clasificación a partir de la presencia o no de cinco indicadores básicos: (a) la obligación legal de los partidos de llevar un registro documental de sus finanzas y rendir informes periódicos; (b) la obligación legal de partidos y candidatos de llevar una contabilidad detallada y

específica de sus ingresos y gastos durante las campañas electorales y rendir cuenta de los mismos; (c) el rango de atribuciones de que dispone la autoridad o autoridades a cargo del control financiero; (d) la publicidad de los informes financieros y de las resoluciones del órgano de control; y (e) el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de la normativa vigente.

En el caso de México, como comentado más arriba, el órgano responsable del control y aplicación de las normas relativas al financiamiento es el Instituto Federal Electoral y, dentro del mismo, la Unidad de Fiscalización creada por la reforma de 2007/8 (anteriormente la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas). En los restantes países de la región los organismos responsables del control son los siguientes:

- Argentina: Los jueces a cargo del Primer Juzgado Federal en cada uno de los 24 distritos en que se divide el país, asistido cada uno de ellos por una Secretaría de Juzgado especializada en materia electoral. Existe la posibilidad de apelación ante la Cámara Nacional Electoral. También interviene la Auditoría General de la Nación.
- Bolivia: Las nueve Cortes Electorales (una por departamento), supervisadas por la Corte Nacional Electoral. Interviene también en la materia la Corte Nacional Electoral. Los estados financieros de gestión deben ser auditados por firmas calificadas y contrata-

- das de acuerdo a lo establecido por la Contraloría General de la República.
- Brasil: El Tribunal Superior Electoral para los órganos nacionales, los Tribunales Regionales electorales para los órganos partidistas estatales, y los jueces electorales para el nivel municipal. La Justicia Electoral puede solicitar la intervención del Tribunal de Cuentas de la Unión o la de sus equivalentes estatales.
  - Colombia: El Consejo Nacional Electoral, quien puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia.
  - Costa Rica: El Tribunal Supremo Electoral, con la colaboración de la Contraloría General de la República.
  - Chile: El Director del Servicio Electoral, con la posibilidad de apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones.
  - Ecuador: Los 22 Tribunales Provinciales Electorales, con la posibilidad de apelación ante el Tribunal Supremo Electoral el que cuenta, como en el caso mexicano, con una unidad especializada de control y propaganda electoral.
  - El Salvador: La Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) exclusivamente en lo que respecta al financiamiento público.
  - Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
  - Honduras: Tribunal Supremo Electoral.
  - Nicaragua: Responsabilidad concurrente del Consejo Supremo Electoral, de la Contraloría General de la República y de un organismo transitorio denominado Procuraduría Específica Electoral.
  - Panamá: El Tribunal Electoral junto con la Contraloría General de la República.
  - Paraguay: El Tribunal Superior de Justicia Electoral con intervención de la Contraloría General de la República.
  - Perú: La Oficina Nacional de Procesos Electorales/ONPE (uno de los tres organismos involucrados en el proceso electoral) a través de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.
  - República Dominicana: La Junta Central Electoral, por intermedio de auditores designados, con la colaboración de la Contraloría General de la República.
  - Uruguay: No existen organismos de control. El sistema opera sobre bases de bona fide.
  - Venezuela: El Consejo Nacional Electoral, a través de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales.
- Como puede verse, México se aparta de los promedios regionales. Sólo Ecuador, Perú y Venezuela tienen, como México, una unidad interna dedicada al proceso de auditoría y control. La mayor parte de los restantes países de la región se apoyan en los órganos de control del Estado (Contralorías, Cortes de Cuentas, etc.). En algunos casos se utilizan auditores calificados, seleccionados por las respectivas Contralo-



rías. Ello no implica que el organismo electoral no tenga la última palabra, la tiene en todos los casos, salvo donde existe posibilidad de apelación, pero no mantienen en sus cuadros permanentes los auditores requeridos para desarrollar la tarea (más de 200 funcionarios en el caso de México).

En el caso de México, las atribuciones del organismo de control de la financiación de los partidos políticos son amplias. Puede elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes, revisar los informes presentados, ordenar la práctica de auditorías, efectuar visitas de verificación para corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de lo reportado, informar al Consejo General sobre las irregularidades encontradas y recomendar las sanciones que, a su juicio, procedan. Las reformas de 2007/2008 agregan que, “en el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal” una importante atribución que permite un efectivo desempeño de las actividades de control. Las verificaciones efectuadas por el órgano de control en México no se limitan al análisis de los libros y los informes periódicos de los partidos.

De acuerdo a la ex Consejera Alejandra Latapi, el IFE realizó en 2006 el monitoreo sobre el total de las emisiones en 20 ciudades de la República, lo que implicó el seguimiento, según los informes de la propia página de Internet del IFE, de 1,391,166 horas en más de 150 canales de televisión y alrededor de 240 estaciones de radio. Similarmente, y con la participación en el diseño del monitoreo de los representantes de los partidos políticos, de escuelas espe-

cializadas en periodismo y de industriales de la radio y TV, se realizó el seguimiento de los tiempos y tratamientos otorgados a las campañas políticas presidenciales por parte 347 espacios noticiosos en radio y televisión, lo que involucró la grabación y análisis de cerca de 77,000 horas de transmisión.

Ningún país en la región se acerca a la exhaustividad de los controles en México, aún cuando en la mayor parte de ellos los organismos de control (que a veces son diferentes a los organismos electorales) tienen atribuciones amplias de control. En Argentina, como indicado más arriba, aún cuando la responsabilidad final recae en los juzgados electorales, es la Auditoría General de la Nación la que efectúa las tareas de verificación y control, con facultades de amplitud similar a las de México. En Bolivia es la CNE en forma directa quien tiene la facultad de fiscalizar y reglamentar los procedimientos de fiscalización. La situación de Brasil es similar a la de Argentina, y allí el Tribunal de Cuentas de la Unión o sus equivalentes a nivel estadual son los responsables operativos. En Colombia, las facultades son también amplias, pudiendo el Consejo Nacional Electoral constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia para el desarrollo de las tareas de control. En Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral ejerce las funciones a través de una unidad especializada de control. Puede señalarse que el control es mucho más completo en el caso de los gastos de campaña y que el rol del TSE en lo que hace a los gastos ordinarios es algo más superficial. En Puerto Rico, las actividades de control han sido delegadas al Presidente de la Comisión Estadual de Elecciones, la que ha dispuesto

la creación de la oficina del auditor electoral, investida de la responsabilidad de examinar y auditar los informes y la contabilidad de los ingresos y gastos de los partidos, pudiendo incluir en tal examen a las agencias y medios de difusión que presten servicios publicitarios. El auditor electoral puede examinar las cuentas bancarias de partidos, candidatos y comités de acción política. En el caso de Perú, la ONPE utiliza a su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios para esos menesteres. Por último, la República Dominicana es uno de los pocos casos que incluyen en su arsenal de atribuciones herramientas más poderosas que las existentes en México. De acuerdo a Navarro Fierro, “en relación con la prohibición de que los partidos reciban cualquier tipo de contribución o donación de entes estatales, salvo el subsidio legal, la Junta Central Electoral también tiene atribuciones para anular cualquier operación de la que se tenga conocimiento e incautar provisionalmente o tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública respecto a cualquier bien o para hacer cesar de inmediato cualquier uso indebido de los recursos y medios del Estado.” (Navarro Fierro, 2005).

Los restantes países, aun cuando la mayor parte de ellos tiene sistemas de fiscalización y control, se caracterizan por la existencia de diferentes tipos de carencias e insuficiencias. Así, por ejemplo, en Honduras, aunque distintas normas obligan a los partidos políticos a rendir informes financieros a la autoridad electoral y predican sobre la existencia de un sistema de fiscalización y control, lo cierto es que no existe un mandato que faculte específicamente a la autoridad electoral, el Tribunal

Supremo Electoral, para asumir y ejercer esas atribuciones” (Navarro Fierro, 2005, 109). En los casos de Costa Rica y Panamá el control se centra en los aportes públicos, lo mismo que en Nicaragua, donde los partidos sólo rinden cuentas detalladas de sus gastos de campaña, cuya verificación se reparte en forma difusa entre varias instituciones. Por último, en los casos de El Salvador y Uruguay la inexistencia de normas regulatorias de la financiación de partidos políticos hace innecesario e irrelevante su control.

¿Cuáles son las obligaciones específicas de los partidos políticos en los distintos regímenes? En México, como se señalara más arriba, los partidos políticos deben contar con un organismo interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación ante la autoridad electoral de los informes requeridos por la ley. Esos informes son relativamente numerosos: Informes trimestrales de avance del ejercicio, que serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda (los partidos están eximidos de la presentación de los informes trimestrales en los años electorales); Informes anuales<sup>23</sup>, que serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; Informes de precampaña, que deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los pre-

23 Que deberán incluir un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido.

candidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados; Informes de campaña, que deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Respecto a la campaña, los partidos políticos deberán presentar un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año; e informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral. Por último, el COFIPE establece que los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros debiendo proporcionar al IFE la información respecto a la/s misma/s. Por último, la información presentada por los partidos es publicada in extenso en la página de Internet del IFE.

¿Existen en otros países de la región la obligación por parte de los partidos de mantener órganos especializados a efectos de la relación con los organismos de control? Los hay en la mayor parte de los casos, aún cuando las características específicas varían de caso a caso. La situación en los diferentes países se describe brevemente en los párrafos siguientes.

- Argentina: Los responsables son los tesoreros titular y suplente en cada uno de los 24 distritos electorales;
- Bolivia: La responsabilidad corresponde a los organismos designados en los estatutos de cada partido, aun cuando la responsabilidad es compartida con los miembros de la dirección nacional;
- Brasil: En los 10 días siguientes a su postulación, los candidatos constituir comités financieros. Cada candidato (o su representante) asume la responsabilidad de la administración de su campaña;
- Chile: Los tesoreros de los partidos ejercen como “administradores electorales generales” cargo del que cesan 90 días después de la presentación de las cuentas de campaña, salvo que estén pendientes de comprobación.
- Colombia: Cada partido, movimiento u organización define la responsabilidad relativa a este tema;
- Ecuador: La responsabilidad ordinaria corresponde al tesorero de cada partido, con certificación de contador federado. Deben llevar cuentas separadas de las subvenciones del estado. Durante las campañas deben designar un responsable económico, identificándolos en el momento de inscribir candidaturas;
- Paraguay: A efectos de las campañas electorales, los partidos deben nombrar administrador de campaña (así como sub-administradores locales)

que deben informar dentro de los 60 días posteriores a las elecciones.

- Puerto Rico: La responsabilidad corresponde al secretario de Hacienda de cada partido.
- Perú: La responsabilidad corresponde a la tesorería de cada partido.

La obligación de llevar una contabilidad detallada existe en todos los países de la región, aunque con diferentes matices. En algunos casos, como Argentina, las obligaciones son particularmente estrictas, y los partidos deben mantener constancias de cada operación con la identificación tributaria del partido y de la persona beneficiaria, importe, número de factura y número de cheque. En Ecuador, el responsable de las cuentas de campaña es el único autorizado para suscribir contratos de publicidad electoral. Los detalles específicos están en general contenidos en las respectivas reglamentaciones.

Como hemos visto, en el caso de México los partidos deben presentar una plétores de informes. La situación es similar en buena parte de los países de la región, y se listan más abajo las obligaciones correspondientes a cada caso.

- Argentina: Deben presentar un estado anual de patrimonio y cuenta de ingresos y egresos, certificado por contador público, así como informes detallados de gastos de campaña: un primer informe de carácter preliminar 10 días antes de elección, y uno final 60 días después;<sup>24</sup>

- Brasil: Los partidos deben presentar balances contables anuales, tanto a nivel nacional, como a nivel estadual y municipal. En el año electoral cada candidato debe presentar informes mensuales;
- Chile: Los partidos deben presentar información mensual sobre donaciones y contribuciones. Adicionalmente deben presentar un balance anual, que debe incluir los gastos de campaña cuando corresponda.
- Bolivia: Los partidos deben presentar estados financieros anuales auditados por firma calificada, contratada de acuerdo al reglamento de contratación de firmas de auditoría establecido por el Tribunal. Asimismo, deben presentar Informes financieros de campaña

presentación eran interpretados en forma flexible por los distintos jueces electorales responsables de cada uno de los 24 distritos. Así, por ejemplo, la justicia electoral del distrito de La Rioja sancionó a 17 de los 19 partidos por demoras en la presentación de la documentación, mientras que en el distrito del Chaco no lo hizo con ninguno de los 23 partidos afectados. La Cámara Nacional Electoral, con buen criterio, buscó establecer plazos y criterios uniformes en todo el país, emitió la Acordada 105/08 destinada a evitar dilaciones innecesarias en los expedientes y a uniformar los criterios para que los jueces de todo el país apliquen la ley con el mismo rigor, acortando plazos y disponiendo que los partidos tienen que haber terminado de rendir los gastos de campaña de las elecciones anteriores antes de recibir los subsidios para la siguiente. Pero la jueza responsable del Distrito Capital Federal, que estaba examinando las rendiciones de cuentas del Partido Justicialista correspondientes a las elecciones de 2007, consideró, con singular criterio, que la acordada de la Cámara era inconstitucional, y que “los tribunales de primera instancia no dependen jerárquicamente de la Cámara”.

24 Esos plazos son algo teóricos. El problema que existía en Argentina era de que los criterios de

120 días después de las elecciones sin es que han recibido subsidio estatal;

- Chile: Los partidos deben presentar sus cuentas de campaña 30 días después de elección;
- Colombia: Los partidos deben presentar un Informe anual de ingresos y egresos antes del 31 de enero de cada año, así como informes detallados de ingresos y gastos de campaña dentro del mes siguiente a cada elección;
- Costa Rica: Aunque la autoridad electoral no ejerce ninguna función efectiva de control, los partidos políticos deben enviar copias de sus informes anuales sobre monto y origen de contribuciones privadas y, en el periodo que va desde la convocatoria hasta las elecciones deben hacerlo con frecuencia mensual
- Ecuador: Los partidos deben presentar informes 90 días después elecciones. De existir remanentes pueden utilizarse para programas de educación cívica;
- Honduras: Sólo las aportaciones superiores a 120 salarios mínimos deben ser reportadas a la autoridad electoral;
- Panamá: Los partidos políticos deben presentar información sobre contribuciones que reciban para su operación y campañas, la que es manejada con carácter confidencial por el Tribunal Supremo Electoral;
- Paraguay: Los partidos deben presentar sus balances anuales dentro de los

cuatro meses posteriores al cierre del ejercicio;

- Perú: Los partidos deben presentar sus informes financieros anual ordinarios dentro de los seis meses de concluido el ejercicio. No hay obligaciones de presentación de informes específicos en el caso de las campañas electorales;
- Puerto Rico: Los partidos, candidatos, comités cívicos, etc. deben presentar informes trimestrales, salvo en el periodo cercano a las elecciones en que los informes son quincenales.
- República Dominicana: Los partidos deben presentar una relación pormenorizada de ingresos y gastos desde la última elección 60 días antes de la nueva elección. Tres meses después de cada elección deben presentar un informe sobre ingresos y egresos de campaña.

Por los que hace a la existencia de cuentas bancarias únicas, sólo algunos países de la región, como Argentina y Brasil, la establecen en forma inequívoca. En Nicaragua los partidos deben establecer cuentas separadas para centros de formación política y para gastos de campaña. Por último, y como caso algo especial, en Ecuador no hay secreto bancario para cuentas de responsables de manejo de fondos de campaña (aun las cuentas personales).

En materia de publicidad de la información sobre los informes presentados por los partidos políticos predomina la transparencia. En Argentina se publican en Internet y existe la posibilidad para cualquier

ciudadano de pedir la información al juzgado electoral respectivo. En Puerto Rico y Brasil la única obligación formal es la publicación en el Boletín Oficial, pero los órganos electorales de esos países publican información muy completa en Internet. En Bolivia deben publicarse en la Gaceta Oficial y un periódico de circulación nacional. En Colombia la obligación formal es la publicación en un diario de circulación nacional, pero se proporcionan detallados informes en Internet. En Ecuador la información se hace pública, salvo si hay investigación y juicio, en cuyo caso se mantiene en reserva. En Honduras la obligación se limita a la publicación en un medio de circulación nacional, mientras que en Paraguay y la República Dominicana no hay disposición alguna.

### *Sanciones*

En general, los regímenes de sanciones contemplan tres tipos de sanciones: pecuniarias, administrativas y penales. En buena parte de los casos las sanciones penales se rigen por el derecho penal y el derecho procesal penal comunes. La gama de sanciones, en lo que hace a los partidos como personas morales, va desde simples amonestaciones o reconvenciones hasta la cancelación del registro partidario, aún cuando las sanciones más comunes son las pecuniarias. Comenzaremos por un breve análisis de los aspectos formales de las sanciones, para luego discutir (brevemente, dadas las limitaciones del material disponible) la efectiva aplicación de esos regímenes.

Comenzaremos, como en los restantes casos, con una breve exposición de las disposiciones vigentes, lo que no es particularmente sencillo, dado lo detallado y extenso de la normativa mexicana. El Artículo 341 del COFIPE provee de un detalladísimo listado de potenciales infractores, para cada uno de los cuales se detallan en artículos siguientes las potenciales infracciones. Ese listado incluye: (a) Los partidos políticos; (b) Las agrupaciones políticas nacionales; (c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; (d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; (e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales; (f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; (g) Los notarios públicos; (h) Los extranjeros; (i) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión; (j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; (k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; (l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y (m) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.

En el caso de los partidos políticos<sup>25</sup>, las infracciones previstas son las siguientes:

---

25 No se discutirán, a efectos de no extender excesivamente el análisis, las infracciones corres-



- El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;
- No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;
- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- Exceder los topes de gastos de campaña;
- La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;
- El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas electorales;

pondientes a los restantes sujetos listados en el Art. 341 del COFIPE.

- La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
- El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a su información;
- El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; y
- La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código.

Por lo que hace a las sanciones respecto de los partidos políticos que cometieran alguna de esas infracciones, el Art. 354 establece las siguientes:

- Amonestación pública;
- Multa de hasta 10 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones

de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

- Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las aportaciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;
- La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y
- En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Como puede verse, prácticamente todas las posibilidades están cubiertas por el COFIPE vigente, aún cuando la tendencia usual es que los partidos identifiquen for-

mas alternativas de actuar que son posteriormente incluidas entre las infracciones.

En el resto de la región las situaciones varían. Un grupo mayoritario de países tiene sanciones de gravedad equivalente a las mexicanas. En Argentina los catálogos de infracciones y sanciones son similarmente amplios, e incluyen algunas sanciones aún más duras: se puede llegar a sancionar a un partido con la pérdida total del financiamiento público (en vez de un máximo del 50 por ciento como en el caso mexicano<sup>26</sup>) y los presidentes o tesoreros de los partidos que cometan ciertas faltas pueden llegar a ser inhabilitados por 10 años en sus derechos políticos. Brasil tiene sanciones similares, aún cuando levemente menores. Chile tiene sanciones aún más severas que en el caso mexicano en caso de infracción de los toques de gastos de campaña, sancionados con una multa equivalente al doble del exceso si no se ha superado el tope en más del 30 por ciento, con el triple si lo excede entre el 30 y el 50 por ciento y con el quintuple si lo excede en más del 50 por ciento. En Ecuador las penalidades son muy duras: multas por el doble de las contribuciones ilegales, y los candidatos que no hayan reportado todos los gastos electorales (o reciban aportes del narcotráfico) pueden ser destituidos de sus cargos<sup>27</sup>. En Perú si un partido incumple con la presentación del informe financiero anual se puede suspender el derecho a recibir subsidio público, y las contribuciones omitidas, adulteradas o por encima de los límites

26 Por supuesto, la sanción es en la práctica más grave en el caso mexicano, dado lo elevado de los montos del financiamiento público.

27 Aunque cabe señalar que las penas prescriben al año.

establecidos pueden sancionarse con un monto no menor a 10 veces ni mayor a 50 veces el monto de la contribución en infracción. En Costa Rica las transgresiones a las normas relativas a fuentes y límites de financiamiento están sujetas a una multa de entre dos y seis años de prisión, y el Tribunal Supremo Electoral puede suspender el pago del financiamiento estatal por incumplimientos de los partidos. En Nicaragua las multas por contribuciones ilícitas pueden ser del doble del monto involucrado y aplicarse tanto al partido que la recibe como a las personas jurídicas y morales que las efectúen.

En otro grupo de países las sanciones son mucho menos relevantes. En Puerto Rico el máximo de multa que puede aplicar la Comisión Estadual de Elecciones a un partido es de US\$ 10,000 por la primera infracción y de US\$ 25,000 por las subsiguientes. En Bolivia la sanción por no presentar en tiempo y forma los informes de campaña es el 1 por ciento del financiamiento estatal, que puede llegar a ser suspendido totalmente si el partido no corrige la omisión en 30 días. En Colombia, el Consejo Nacional Electoral puede aplicar multas hasta por 20 millones de pesos colombianos (algo menos de US\$ 10,000). En Guatemala las multas oscilan entre 100 y 1,000 Quetzales (aprox. US\$ 125)<sup>28</sup>. En Honduras se puede sancionar la aceptación de fuentes prohibidas con una multa por el doble del monto de lo recibido, y en caso de propaganda fuera de plazo, multas de entre 100 y 500 salarios mínimos. Para-

28 Aún cuando existe la posibilidad de cancelación de la persona jurídica, en casos especialmente graves.

guay también tiene un régimen de sanciones relativamente limitado.

Pero el tema central es el de la efectiva aplicación de las sanciones. Si hay algo que caracteriza al caso mexicano, es la aplicación de multas de enorme significación, como las aplicadas en los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox.

La situación es bien diferente en el resto de la región. Como se señala en uno de los estudios de referencia, “el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.” (Griner y Zovatto, 2004). En otro de los trabajos se comenta que “en Centroamérica y el Caribe casi no se han aplicado las normas, sea por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala y Haití) o por falta de voluntad política (República Dominicana, Nicaragua y Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.” (Ulloa, 2004).

Es extremadamente difícil conseguir información detallada sobre el nivel de prácticas de implementación. Pero se ha intentado un enfoque claramente heterodoxo: analizar las cien primeras entradas que aparecen en Google en una búsqueda

da sobre “sanciones a partidos políticos”. Entre esas 100, casi noventa se refieren a México, cuatro a temas no vinculados directamente con nuestro interés (artículos de tipo académico como los de ACE, etc.), y solo siete se refieren a sanciones a partidos políticos en otros países de la región: una sobre multas menores aplicadas por pegatinas en Salta, Argentina; un artículo publicado en Guatemala para señalar precisamente la falta de implementación de sanciones y la ausencia de transparencia; una mención en Ecuador sobre una multa de US\$ 58,756 por pintadas y pegatinas ilegales; un artículo publicado en Perú en el que se pide se sancione el uso de personas de muy bajos ingresos para esconder contribuciones; otra información de Ecuador indicando que el TSE ha perdonado multas; una información de Argentina referida a la aplicación de sanciones al interior de los partidos políticos; un artículo publicado en Colombia solicitando se aprueben sanciones a partidos políticos dentro de la reforma política en curso; y finalmente una noticia de Costa Rica referente a la búsqueda de sanciones a diputados que han infringido las reglas de financiamiento.

## 6. Retos en la implementación de la reforma

Los principales desafíos que enfrenta el IFE en el ámbito de la fiscalización incluyen poder realizar, a buen tiempo, la revisión de los informes de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos. El esquema de verificación de las finanzas de los partidos también cambió. Anteriormente solo se requerían dos

tipos de informes anuales: a) gastos de operaciones y b) (en periodo electoral) gastos de campañas. Los informes anuales se mantienen, pero se añaden informes trimestrales. Además, los partidos deben presentar al IFE informes de precampaña para cada uno de sus precandidatos a cargos de elección popular, dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la precampaña y reporte de los gastos de organización de los procesos internos y precampañas, además de gasto preliminares de campaña (con datos actualizados al 30 de mayo del año electoral). Cabe señalar que, a partir de la reforma, a las Asociaciones Políticas Nacionales (APN) no se les da recursos, pero deben en todo caso presentar informes de gastos al IFE.

El IFE fiscaliza ingresos y egresos de los partidos. La fiscalización de los ingresos se revisa al 100 por ciento (ya sean ingresos públicos o privados). Entre los gastos se revisa un porcentaje, siguiendo técnicas de auditoría; pero hay algunos rubros de gastos que si se revisan al 100 por ciento, como los gastos de los comités ejecutivos nacionales, viáticos, etc. Un partido que centraliza/concentra sus gastos será más fiscalizado que uno que dispersa sus gastos.

Las revisiones anuales son *ex-post*, cuando los gastos ya están hechos; se conduce una auditoría, se hacen observaciones, se espera una respuesta, se presenta el dictamen al Consejo General y, si es necesario, se hace una propuesta de sanción. Los informes anuales de gasto se deben presentar 60 días después de terminarse el año. Los informes de campaña tienen que presentarse 90 días después de la elección,

si el partido se pasó del tope, la única sanción posible es la multa (al partido, no al candidato), pues no existe en México la revocación del mandato.

La novedad está en los informes trimestrales. Estos informes trimestrales de gastos son de carácter informativo solamente, no son sancionables; tan solo se pueden hacer observaciones. Ya se empezó en 2008 con estos informes (desde enero, con la publicación del COFIPE, la primera entrega fue en abril). Esta medida no se está aplicando retroactivamente.

Como se indicaba anteriormente, también se prevén sanciones. Los informes de gastos de los pre-candidatos deben presentarse 30 días después de la jornada de elección o selección de los candidatos de cada partido o coalición. Si se reboza el tope de gastos, se le cancela el registro de candidato. Por razones de tiempo, se han modificado los tiempos legales y por reglamentación interna, el IFE estableció un “procedimiento expedito”. Para las elecciones de diputados se calcula que si hay tres pre-candidatos por distrito (300) y ocho partidos, que el IFE tendrá aproximadamente 7200 informes para revisar. Con el procedimiento expedito se declaran prioritarios los informes de los que resultaron candidatos (aproximadamente 2500 informes), con el fin de acortar los tiempos y poder finalizar el proceso en junio, antes de la elección.

Todo ello implica grandes desafíos operacionales y de contabilidad, tanto para los partidos como para el IFE, que deberá revisar y evaluar todos los informes en muy poco tiempo. Más aún, el IFE debe revisar

los informes que presenten las organizaciones de observadores electorales registradas ante el IFE. De manera primordial, el IFE debe también garantizar la oportuna tramitación y sustanciación de las quejas, investigaciones preliminares derivados de presuntas irregularidades en el origen y destino del financiamiento de los partidos.

El libre acceso a medios ha complicado la tarea de fiscalización, anteriormente el gasto mayor del 10 por ciento los partidos era el acceso a los medios electrónicos, alrededor del 70 por ciento del financiamiento. Al no existir ese gasto, los partidos diversifican y dispersan sus gastos, lo que complica el monitoreo de los gastos efectuados por los partidos.

Anteriormente, el IFE fiscalizaba 90 por ciento del gasto de los partidos; con las nuevas cargas, se estima que el IFE podrá fiscalizar entre 60-70 por ciento del gasto. Si existe un buen diseño en la auditoría, se estima que la calidad de la fiscalización no se pone en riesgo. En todo caso se incrementan las posibilidades de impugnación, lo que implicaría una ampliación de la carga de trabajo del Tribunal.

## 7. La Unidad de Fiscalización

Son estas todas las tareas que debe realizar la nueva Unidad de Fiscalización del IFE. La nueva Unidad tiene “autonomía de gestión”, que se puede interpretar como “poder realizar sus actividades sin pedir permiso”). Así, al crearse la Unidad de Fiscalización, se ha destrabado el trabajo y ayudado en las tareas de fiscalización (anteriormente, por ejemplo, para emitir un

oficio, la secretaria técnica de la Comisión tenía que mandarlo al presidente de la Comisión, quien lo mandaba al Consejero Presidente; ahora el oficio es aprobado directamente por el director de la Unidad). El reglamento interior de la Unidad establece su estructura funcional. El *staff* que trabajaba con la Comisión trabaja ahora con la Unidad, alrededor de 200 personas, de las cuales alrededor de 70 por ciento son personal de auditoría y 30 por ciento personal de las áreas legales (procedimientos oficiosos, quejas y resoluciones). Se está esperando personal adicional, alrededor de 100 personas más, para poder manejar la nueva carga de trabajo.

Otras atribuciones de la Unidad incluyen la liquidación de los partidos que hayan perdido su registro (si un partido pierde su registro, la Unidad de Fiscalización liquida el partido, como se liquida una empresa, y si hay un remanente de fondos, este se regresa a la federación). Aunque no se menciona en los textos legales de la reforma, otra de las atribuciones de la Unidad de Fiscalización son las funciones relacionadas con el blindaje contra los dineros del narco-tráfico en el proceso electoral.

## 8. “Blindaje”

En efecto, el 14 de enero el Consejo General del IFE aprobó, por unanimidad, una serie de medidas que pretenden blindar el proceso electoral del dinero del narcotráfico. Con ese fin, el IFE aprobó la fiscalización de los ingresos y gastos de partidos, precandidatos y candidatos. Estableció igualmente que la Unidad de Fiscalización del IFE puede ahora realizar auditorías

y verificaciones muestrales y de manera aleatoria en los diferentes distritos electorales mientras están en curso las precampañas y las campañas (anteriormente las auditorías se hacían una vez concluidas las campañas). Además, se acordó que el IFE establecerá una lista de personas “políticamente expuestas” que incluirá candidatos, dirigentes de partidos, titulares nacionales de los órganos de finanzas de los partidos, auditores externos e internos, así como funcionarios de la Unidad de Fiscalización del IFE; la lista será remitida a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al Sistema de Administración Tributaria y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda para tener una vigilancia estrecha de los movimientos de ingresos y egresos de sus integrantes.

El anuncio oficial por parte del IFE de preparar listas de personas llamadas “políticamente expuestas” o más vulnerables a delitos de uso de recursos ilícitos. (¿Esto no se estaba haciendo desde antes? ¿No sería sino una ampliación de prácticas existentes?). Es una medida en sí misma de dudosa constitucionalidad y legalidad penal por cuanto puede interpretarse que ponen en cuestión el principio de que toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario. En todo caso, pone una sombra de duda sobre el mero ejercicio de la función pública de una serie de funcionarios e incluso la honorabilidad de sus familiares más inmediatos.

En realidad, el IFE no tiene facultad para supervisar cuentas bancarias ni se propone hacerlo. La novedad es el acuerdo con los partidos políticos para que sus miembros, que ocupan cargos de elección



popular formen parte de la lista. Es este un resultado de la reforma constitucional que autorizó la eliminación del secreto bancario y del secreto fiscal en el caso de actividades de campaña y en el caso de candidatos y partidos políticos.

En todo caso, en enero, el Tribunal Electoral ordeno al Consejo General del IFE modificar un artículo del acuerdo para evitar el ingreso de dinero sucio en las campañas electorales, pues argumentó que limita la libertad de expresión de los partidos políticos. El pronunciamiento obedeció a que la obligación de “sustentar” lo que los partidos políticos digan en las campañas electorales respecto a otros partidos y candidatos respecto a su posible relación con dineros ilícitos.

## 9. A modo de conclusión

Cabe decir que, aun cuando se encuentran en otros países de la región mecanismos similares a los utilizados en México, ninguno de los países los tiene en la forma completa e integral que caracteriza el caso mexicano, al que solamente podría achacársele el haber llegado a un límite de detalle en las regulaciones que bordea lo peligroso. En ese sentido, puede sugerirse que tal vez haya llegado el momento en México de reflexionar sobre la vigencia y necesidad de mantener muchas de las detalladas regulaciones existentes, más que continuar avanzando en la búsqueda de una equidad que claramente se ha logrado. Como semejanzas y diferencias más significativas entre México y otros países de la región pueden destacarse las siguientes:

- a) El aparentemente mucho mayor costo de mantenimiento del sistema de partidos políticos, tanto en lo que hace a los gastos ordinarios como a los gastos de campaña. Ello está claramente vinculado a la magnitud de los aportes públicos, mucho más elevados que en los restantes países. Los actores responsables de definir esos elevados costes son los propios partidos, a través de sus representantes, y no hay factores que actúen de contrapeso a esa tendencia.
- b) En ese sentido, se ha argumentado que las recientes reformas resultan en una significativa disminución de los aportes del Estado a los partidos políticos. Ello es así si se deja fuera del cálculo a los tiempos en radio y TV correspondientes al Estado y que el IFE distribuye ahora entre los partidos políticos. Pero suponer que por el hecho de no implicar un costo<sup>29</sup> no tienen valor es incorrecto. Aunque los tiempos gratuitos no implican erogación directa, son extremadamente valiosos. Aun cuando no se los compute a su valor comercial, al usarlos para las campañas electorales se deja de utilizarlos para otros fines importantes y valiosos para la sociedad, como la promoción de campañas de vacunación y actividades similares. Es probable que si se computa ese costo oculto, el monto total de los costos de campañas haya aumentado significativamente.

<sup>29</sup> Por supuesto, tienen un costo indirecto – el aumento en el número de funcionarios que resultará de la no sencilla tarea de administrar esos tiempos.

- c) Sin duda la principal diferencia en el caso mexicano es la efectiva aplicación de multas de enorme significación cuantitativa (Pemexgate y Amigos de Fox). Ello no sucede en ningún otro país de la región, ni siquiera en montos mucho menores. Eso es una importante virtud del caso mexicano que no puede dejar de resultar en comportamientos más adecuados en el futuro. También es cierto que si los aportes estatales no fueran tan generosos, multas de ese monto hubieran sido de imposible cumplimiento.
- d) Otra diferencia del caso mexicano es la existencia de un desarrollado aparato de control, que ocupa a más de 200 personas, y la no utilización de otros organismos de control del Estado, como es frecuente en la práctica comparada, o como hacen algunos países, el recurrir a auditores privados, seleccionados con estrictos criterios definidos por la autoridad electoral. La autoridad electoral mexicana lleva al extremo la aplicación del viejo proverbio italiano *Chi fa da sé, fa per tre* - cuya validez por cierto podría discutirse.
- e) A un nivel mucho menor, puede comentarse que en el caso de las actividades de control se ha llegado a una distribución de recursos no óptima: el 90 por ciento de los funcionarios se dedica a controles de auditoría (de los que han surgido generalmente infracciones formales de limitada significación) mientras que la investigación de quejas y denuncias (que son los que han permitido destapar los grandes casos) sólo se lleva el 10 por ciento restante. Bien podría considerarse la posibilidad de dejar las tareas de auditoría tradicionales a estudios contables (cuidadosamente seleccionados con criterios definidos por el propio IFE) y concentrar esfuerzos en la más productiva área de investigación.
- f) En el mismo sentido pueden anotarse algunas dudas sobre la conveniencia de que el IFE continúe auditando a las “organizaciones políticas nacionales”, ahora que ya no constituyen una etapa previa necesaria para la formación de un partido, ni reciben fondos del erario público<sup>30</sup>. Es un trabajo significativo. Si bien sólo deben auditarse seis partidos políticos, la página del IFE menciona la existencia de 119 organizaciones de este tipo. Lo mismo puede decirse respecto a las auditorías realizadas por el IFE de los organismos de observación electoral, que ahora ya no reciben fondos del Estado. La tarea bien podría quedar a cargo de otros, ya que no hay razones de peso para continuar haciéndolo.
- g) Por último, corresponde un breve comentario sobre las características de la información proporcionada sobre o por los partidos políticos, que hemos tenido oportunidad frecuente de consultar. La información que se proporciona en informes de un promedio de 800 páginas (o de alrededor de 250 en el caso de las organizaciones políticas nacionales) resulta de muy difícil lectura y limitado impacto. Sería necesari

30 Aunque pueda preverse que la eliminación de la financiación pública resultará en la desaparición de buena parte de esas organizaciones.

rio que el IFE resumiera y sistematizara esa información en modo que sea inteligible para el público en general. Mientras ello no se haga, no se obtendrán todos los beneficios posibles de la transparencia.

## VI. Conclusiones generales

México ha llevado adelante una valiosa tarea de revisión legal respecto de cuestiones político-electorales que muchos otros Estados, dentro y fuera de la región latinoamericana, no se muestran dispuestos a considerar. Sea por necesidad de enfrentar debilidades del régimen anterior, por vocación de mantenerse a la vanguardia de muchas de esas cuestiones o por ambas razones a la vez, las autoridades públicas y las agrupaciones políticas mexicanas han asumido un gran desafío al definir nuevos estándares de igualdad en la competencia electoral e intentar construir un modelo diferente de comunicación entre la clase política y los ciudadanos.

Entre los objetivos más salientes de la reforma merecen destacarse el intento de fortalecer el sistema de partidos, con las reglas sentadas sobre perfeccionamiento del régimen de financiamiento y control de las cuentas partidarias; la regulación del rol de los medios en las cuestiones electorales; la redefinición institucional de los organismos electorales, tanto ejecutivos como jurisdiccionales.

La reforma tiene un aspecto que sobresale de inmediato y es su pretensión extre-

madamente reguladora. Si ese es en general el caso, lo relativo al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación adquiere ribetes singulares. No es posible encontrar en la región un caso de regulación tan extensa como profunda como es el caso mexicano. Se parte de una constatación extendida entre los mexicanos en el sentido de que los medios jugaron un papel fundamental, en el 2006, para que no se observara una competencia electoral justa y equilibrada. Ante eso, la solución planteada ha sido extender las funciones y prerrogativas del IFE en esta materia.

La prohibición de contratación de espacios en los medios de comunicación- para partidos y terceros- dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos o a expresarse a favor o en contra de cualquier partido o candidato está resultando ser la medida más controversial y sensibles de la reforma. En este ámbito como en otros, si bien los cambios constitucionales y legales han sido desarrollados en un marco de acuerdos y consenso, ello no garantiza el éxito en su implementación. No se trata solamente de entregar mayores facultades y atribuciones al órgano electoral, sino de tener información sobre cómo

la implementación es posible y el impacto efectivo que puede tener en el desarrollo de un proceso electoral. En este sentido, no solo se trata de asegurar los criterios racionales de la norma, sino también la credibilidad del órgano que la ha de aplicar, en este caso el órgano electoral. Las medidas adoptadas pueden no tener efectos positivos en la imagen pública de los organismos electorales, pero ciertamente las fallas y errores de aplicación redundarán en dicha imagen de manera negativa. Ni tampoco una mayor regulación necesariamente implica un efecto directo sobre los partidos y su desempeño. Por el contrario, un exceso de regulación puede entrañar mayores riesgos de falta de control por parte del órgano electoral.

En cuanto al régimen de financiamiento de los partidos, en particular, resalta la preocupación por coordinar el sistema nacional con los regímenes locales, que constituye un punto siempre complejo en los países federales. Las normas constitucionales que imponen a los estados locales garantizar en sus constituciones y leyes condiciones equitativas de financiamiento público e instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos pueden considerarse un muy buen punto de partida.

La diferencia mayor entre el caso mexicano y el resto de la región es el aparentemente mucho mayor costo de mantenimiento del sistema de partidos políticos, tanto en lo que hace a los gastos ordinarios como a los gastos de campaña. Ese nivel está claramente vinculado a la magnitud de los aportes públicos, mucho más eleva-

dos que en los restantes países. Los responsables de definir esos elevados niveles son los propios partidos, a través de sus representantes, y no hay factores que actúen de contrapeso a esa tendencia. Se ha argumentado que las recientes reformas resultan en una significativa disminución de los aportes del Estado a los partidos políticos. Ello es así si se deja fuera del cálculo a los tiempos en radio y TV correspondientes al Estado y que el IFE distribuye ahora entre los partidos políticos. Pero suponer que por el hecho de no implicar un costo no tienen valor es incorrecto. Aunque los tiempos gratuitos no implican erogación directa, son extremadamente valiosos. Aún cuando no se los compute a su valor comercial, al usarlos para las campañas electorales se deja de utilizarlos para otros fines importantes y valiosos para la sociedad, como la promoción de campañas de vacunación y actividades similares. Es probable que si se computa ese costo oculto, el monto total de los costos de campañas haya aumentado significativamente.

Otra diferencia del caso mexicano es la existencia de un desarrollado aparato de control, que ocupa a más de 200 personas, y la no utilización de otros organismos de control del Estado, como es frecuente en la práctica comparada, o como hacen algunos países, el recurrir a auditores privados seleccionados con estrictos criterios definidos por la autoridad electoral.

Cabría también anotar algunas dudas sobre la conveniencia de que el IFE continúe auditando a las organizaciones políticas nacionales, ahora que ya no constituyen una etapa previa necesaria para la formación de un partido, ni reciben fondos

del erario público. Es un trabajo significativo. Si bien sólo deben auditarse seis partidos políticos, la página del IFE menciona la existencia de 119 organizaciones de este tipo. Lo mismo puede decirse respecto a las auditorías realizadas por el IFE de los organismos de observación electoral, que ahora ya no reciben fondos del Estado. La tarea bien podría quedar a cargo de otros, ya que no hay razones de peso para continuar haciéndolo.

No puede dejarse al margen un breve comentario sobre las características de la información proporcionada sobre o por los partidos políticos, que hemos tenido oportunidad frecuente de consultar. La información que se proporcionar en informes de un promedio de 800 páginas (o de alrededor de 250 en el caso de las organizaciones políticas nacionales) de muy difícil lectura, es de limitado impacto. Sería necesario que el IFE resumiera y sistematizara esa información en modo que sea inteligible para el público en general. Mientras ello no se haga, no se obtendrán todos los beneficios posibles de la transparencia.

Luego de la reforma, el IFE termina con un considerable aumento de competencias sensibles y constantes, que en parte el propio IFE ha incrementado como es el caso del monitoreo del uso de los medios o el denominado “blindaje” en el uso de los recursos de los partidos. A ello cabe agregar el peligro de la falta de medios para el cumplimiento de los fines propuestos por la norma, situación no poco habitual en los sistemas latinoamericanos. Por otra parte, el efecto económico de la reducción del gasto electoral en medios de comunicación y la centralización de su ejecución,

generan una controversia inevitable entre el órgano electoral y los medios.

Los nuevos criterios de integración institucional del IFE incorporados por la reforma y la mayor autonomía funcional de algunos órganos internos pueden propiciar un debilitamiento del ejecutivo electoral. Paradójicamente, la reforma ensancha considerablemente las competencias del órgano electoral a la vez que reduce su autonomía institucional. En efecto, la creación de figuras encargadas de controlar no sólo el gasto institucional sino también con atribuciones para supervisar y sancionar el trabajo de funcionarios y consejeros electorales, debilita la autonomía institucional del IFE. La reforma presenta asimismo una cuestión -si se quiere- contradictoria pues pasa a atribuirse al órgano electoral una función persecutoria, censora y sancionadora, pero reduciendo su autonomía e independencia.

Una reforma tan extrema y novedosa exige, por una parte, del órgano electoral una interpretación mesurada de las normas. Pero también requiere el respaldo de los actores de la reforma, que soslayaron muchas de las propuestas contenidas en los documentos técnicos desarrollados por el IFE durante el proceso de negociación y consenso.

Las reformas constitucionales y legales que en su momento mostraron una clase política unida en torno del objetivo central de regular de modo drástico el acceso a los medios de comunicación y el control en el uso de los recursos de los partidos, no gozan hoy de aquel consenso público originario. Pruebas de ello son, entre otras,



cómo los medios cuestionan la aplicación de la norma por parte del IFE, institución con la que confrontan de modo recurrente poniendo en juego su legitimidad. Por otra parte, los actores políticos aducen excesos en la reglamentación que dictó el Instituto para la ejecución de la norma y el Tribunal Federal Electoral ha puesto en duda la actuación del instituto a la hora de desestimar las sanciones a los medios de comunicación, exigiéndole una actuación más consistente. Cabe por tanto deducir que el Instituto enfrenta un contexto hostil a la aplicación de las nuevas normas, a lo que se agregan las acciones aún vivas de cuestionamiento del proceso electoral del 2006.

Puede concluirse que la complejidad del nuevo marco legal, la dificultad del contexto político actual y el modo en el que el instituto encargado de llevar adelante el proceso electoral lo hace, augura serios conflictos de muy difícil composición local, todo ello en un país que no es especialmente permeable al acompañamiento internacional. Por todos estos motivos, la posibilidad que se le ha dado a IFES de producir un informe de seguimiento de la última reforma electoral puede resultar particularmente valiosa.

México se inclinó decididamente por dar preponderancia al principio de equidad frente al principio de libertad, que en otros países impera con preeminencia. Es quizás, en este sentido, la culminación de un largo proceso histórico de cambio político, iniciado en 1988 y profundizado con la reforma constitucional de 1996, que parece cerrarse con la última reforma que es objeto del presente estudio. En el mediano

y largo plazo podrán valorarse los efectos de estas innovaciones y evaluarse si el modelo diseñado responde a la finalidad pretendida.

Es común decir aquello de que los modelos institucionales no pueden trasladarse entre diferentes Estados sino que deben responder a las identidades políticas, sociales y culturales de cada uno de ellos. Pero pocos como el caso mexicano ratifican con elocuencia esa afirmación, pues ha fortalecido un modelo de intervencionismo y fiscalización estricta difícil de justificar en otras latitudes. Queda por ver si el compromiso asumido por los organismos electorales es compartido por las demás autoridades públicas involucradas, por los medios de comunicación y por los partidos políticos, pues será vital para el éxito del proceso de reforma que exista un razonable equilibrio y una relativa cooperación de todos estos actores. También será preciso que la ciudadanía -destinataria final de los beneficios buscados con la reforma- asuma un interés por el respeto de las reglas establecidas que responda mínimamente a las expectativas que se depositaron en ella.

## VII. Referencias bibliográficas

- ACE Project. (2005). *Proyecto Administración y Costo de Elecciones*. Consultar las diferentes secciones del *Índice del Registro de Electores*. Búsqueda en <http://aceproject.org/epic-en/vr>
- Ackerman, R. y Mill, J. (2008). "Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 121.
- Agíss Bitar, F. (2008). "Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización". *Temas Selectos de Derecho Electoral*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Alanís y otros. (2008). *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Alcocer, V. y Musacchio J. y H. (2006). *Manual para lectores y electores*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Alemán Velasco. (1995). *Las Finanzas de la Política*. Ciudad de México: Diana.
- Andrea Sánchez, FJ. (2002). *Los partidos políticos: su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. Ciudad de México: UNAM.
- Argentina. *Ley 26215 de Financiamiento de los Partidos Políticos*.
- Báez Silva, M. *Propuestas para una Reforma Electoral*. [www.bibliojuridica.org/libros/1/347/21.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/21.pdf)
- Bareiro, L. y Soto, L. *La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Paraguay*. En [pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf)
- Bernal Moreno, J.C. (2006). "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México". *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau*. Ciudad de México: UNAM, Tomo II.

Blanco Valdés, R. (1993). "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos". *Cuadernos y Debates*, N. 47. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

CAPEL, Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (1997). *Registro Civil y Electoral de América. Memoria del III Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral de los Países de Iberoamérica*. San José: Programa de Alta Gerencia.

Carrillo, M. Lujambio, A. Navarro, C. y Zovatto, D. (Coordinadores). (2003). *Dinero y Contienda político-electoral: Reto de la Democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Chuayffet Chemor E. (2006). *Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CNE, Consejo Nacional de Elecciones. Fallo N° 3010/02, in re "Partido Nacionalista Constitucional".

Corcuera, S. Lugone, N.J. y Dugo, S. *Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. A propósito de la reciente experiencia francesa, LA LEY -A, 742*.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada el 4 de mayo del 2009.

Córdova Vianello, L. (2008). "La Reforma Electoral y el Cambio Político en México".

En Zovatto D. y Orozco J. (Coordinadores). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-200*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

Córdova Vianello L. y Salazar Ugarte, P. (compiladores). (2008). *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

Dahl, R. (2003). *¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: FCE.

De La Calle, H. (2004). "Financiamiento Político: Público, Privado, Mixto". Griner, S. y

Fayt, C.S. (1994). *La Omnipotencia de la Prensa*. Buenos Aires: La Ley.

Ferreira Rubio, D.M. (2005). "El Control del financiamiento de los partidos en Argentina ¿Qué cambió con la nueva ley?" *Serie Documentos de Trabajo*. No 292, Universidad del CEMA, Junio.

Figuroa Álvarez, R.A. "Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México". *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"*.

Fix-Fierro, H. (2006). *Los Derechos Políticos de los Mexicanos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma.

- González Martínez, C. (2007). "Desafíos (algunos) de la Reforma Constitucional Electoral del 2007" (mimeo). Morelia: Michoacán. Diciembre 8.
- González Martínez, C. (2008): "Decálogo de desafíos para la nueva reforma electoral mexicana", (mimeo). Morelia: Michoacán.
- Griner, S. y Zovatto, D.(Eds.). (2004). *De las Normas a las Buenas Prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008). *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.
- IFE Instituto Federal Electoral. (2009). *Reglamentos de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de la Partidos Políticos*. Versión electrónica.
- IFE. (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales*, Tomo II. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.
- IFE. (2008) *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales. Documento de difusión con fines informativos*. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.
- IFE. (2008) *La nueva reforma Electoral de México. Síntesis*. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.
- IFE/TRIFE. (2008). "Documento descriptivo de la reforma electoral 2007-2008". Documento de trabajo. Ciudad de México: IFE/TRIFE.
- IFE. Distintos comunicados públicos sobre montos de financiamiento.
- IFE. Página web del IFE con sitios relevantes: *ife.org.mx* - boletín elección programa de acompañamiento ciudadano - (a la mano derecha) *Información para expertos*.
- IIN/OEA y Plan Internacional. (1991). *Diagnóstico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Buenos Aires: IIN/OEA y Plan Internacional (Taller Latinoamericano sobre Estrategias para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales). Se puede bajar un excelente resumen ejecutivo en [www.iin.oea.org/resumen\\_ejecutivo\\_diagnostico\\_registro\\_nacimientos.htm](http://www.iin.oea.org/resumen_ejecutivo_diagnostico_registro_nacimientos.htm)
- International IDEA. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA (puede bajarse de la página web [www.idea.int](http://www.idea.int)).
- Izurieta, R. "Tratamiento de la comunicación política: los medios y el comportamiento de votación".
- Latapi, A. (2009). *Reforma Electoral en México*. Ponencia presentada en un simpo-

sio de CIESPLAN, Santiago de Chile 20 de junio del 2008. De próxima publicación.

Lijphart, A. (ed.). (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

López Pintor, R. (2009). *Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada*. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile, junio del 2008. De próxima publicación.

Lopez Pintor, R. and Fischer, J. (2006). *Getting to the CORE. A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. New York: UNDP (puede bajarse de la página web del PNUD).

Lopez Pintor, R. and Gratschew, M. (2002). "Voter Registration and Inclusive Democracy: Analysing Registration Practices Worldwide", and also "Voter Registration Today: A Gateway to Enfranchisement". En Lopez Pintor, R. and Gratschew, M. (Eds.). (2002). *Voter Turnout since 1945. A Global Report*. Stockholm: International IDEA, pp. 23-35. Este informe incluye una investigación sobre sistemas de registro electoral en 124 países de las distintas regiones del mundo y algunos estudios de caso, entre otros y para las Américas, Estados Unidos y Guatemala (puede bajarse de la página web [www.idea.int](http://www.idea.int)).

López-Pintor R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*.

New York: UNDP (puede bajarse en la página web del PNUD).

Marcuse, H. (1968). *El hombre unidimensional*. Ciudad de México: Editorial Joaquín Mortiz.

Mauro, R. (2006). "Partidos Políticos y Financiamiento Político". *Munich Personal RePEc Archive*, October.

Mendoza Zúñiga, R. "Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile". *Reforma del Estado*, Vol. 1, en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Miranda, J. (2005). *Derechos Fundamentales y Derecho Electoral*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Muñoz, H.A. (2000). "Financiamiento de los partidos políticos". *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Navarrete Yáñez, B. *El Financiamiento de los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Nassmacher, K.H. (2003). "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político". Carrillo, M. Lujambio, Navarro, C. y Zovatto, D. (compiladores). *Dinero y Contienda Político Electoral*. Ciudad de México: FCE.

Navarro Fierro, C. (2005). *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías*

- de Equidad de la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 Países de América Latina.* Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, IFE/ OEA.
- Navarro Fierro, C. (2007). "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación". En Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. y Thompson J. (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica/UNAM/IFE, pp. 693-708.
- Nohlen, D. et al. (compiladores). (2007). *Tratado de derecho Electoral Comparado de América Latina.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM/IFE.
- Pérez Fernández del Castillo, G. (2008). *México 2006: Las elecciones que dividieron al país.* Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Pliego Carrasco, F. (2007). *El mito del Fraude Electoral en México.* Ciudad de México: Editorial Paz.
- Poiré, A. (2006). "From the Public Interest to the Poisoned Subsidy? Public Funding in Democratizing Countries: A research project and initial findings". Harvard University, February.
- Ramírez Millán, J. *Partidos Políticos y Financiamiento.* [www.bibliojuridica.org/libros/1/347/23.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/23.pdf)
- Reyes Tépac, M. "El financiamiento público federal para los partidos nacionales en México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2009". *Centro de Documentación, Información y Análisis.* Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Sartori, G. (2002). *Homo Videns: la sociedad teledirigida.* Madrid: Taurus.
- Sartori, G. (1989). "Videopolítica". *Rivista Italiana di Scienza política.* Agosto
- Swanson, D. L. (1995). "El campo de la Comunicación Política. La Democracia Centrada en los Medios". En Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J.I. (editores). *Comunicación Política.* Madrid: Universitas.
- Tejeda Ávila, R. (2005). "Amigos de Fox, breve historia de un ¿partido? Efímero". *Espiral*, Vol.XII, No 34.
- Ulloa, F. (2004). "Financiamiento Político: Órganos de Control y Regímenes de Sanciones". Griner, S. y Zovatto, D. (eds.). *De las Normas a las Buenas Prácticas.* Washington DC: Organización de Estados Americanos e International IDEA, capítulo 4.
- USAID. *Manual de Financiamiento de la Actividad Política, Oficina de Democracia y Gobernabilidad.* Washington DC: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. en alemán, 1922).



Woldenberg, J. *El financiamiento a la Política*. [www.bibliojuridica.org/libros/1/347/21.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/21.pdf)

Woldenberg, J. (2009). "México de cara a las elecciones." En *Nueva Sociedad* 220, marzo-abril.

Zárate Vite, A. (2007). *¿Por qué se enredó la elección de 2006? Una contienda vista desde adentro del IFE y del Tribunal Electoral*. Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa.

Zovatto, D. y Orozco, J. (Coordinadores). (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: UNAM e IDEA Internacional.

Zovato, D. (coordinador). (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM e International IDEA.

418 US 241 "Miami Herald Publishing Co., Division of Knight Newspapers, Inc. v. Tornillo".

---

(\*) Este informe es compilación, resumen y edición por parte de Rafael López Pintor sobre la base de una serie de textos separados producidos por los expertos Horacio Boneo, Santiago Corcuera, Rafael López Pintor, Fernando Tuesta y Carlos Valenzuela entre febrero y mayo del 2009.



