

00462 12

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COMUNICACIÓN Y POLÍTICA

Prerrogativas, acceso a la radio, televisión y financiamiento
de los partidos políticos en México

TESIS QUE PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRO EN
CIENCIA POLÍTICA
QUE PRESENTA:

RACIEL TREJO HERNÁNDEZ

MÉXICO, D.F.

DICIEMBRE 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA
LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

*Para mi esposa Sara
y mis hijos Diego Raciél
y David Rodrigo
Mi inspiración de todos los días*

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1973
MAY 15 1973
LIBRARY OF THE
MICHIGAN STATE UNIVERSITY
EAST LANSING, MICHIGAN

Índice

COMUNICACIÓN Y POLÍTICA. Prerrogativas, acceso a la radio, televisión y financiamiento de los partidos políticos en México

| | |
|---|----|
| Presentación..... | 6 |
| Introducción..... | 14 |
| I. La escena electoral, campo de batalla de la democracia mexicana | 17 |
| II. Elecciones, dinero y medios de comunicación..... | 19 |
| III. Hipótesis de trabajo..... | 22 |
| IV. Esquema para el análisis comparado..... | 26 |
| V. El contexto histórico: Sistema electoral y de partidos: la búsqueda democrática..... | 28 |
| VI. La difícil transición mexicana..... | 33 |

PRIMERA PARTE

Capítulo I

| | |
|---|-----------|
| Marco teórico: partidos políticos, financiamiento y prerrogativas..... | 42 |
| 1.1. Democracia, partidos, y elecciones..... | 42 |
| 1.2. El reconocimiento de los partidos políticos..... | 47 |
| 1.3. El financiamiento para los partidos políticos..... | 51 |
| 1.4. El financiamiento público directo..... | 52 |
| 1.5. El financiamiento público indirecto..... | 52 |
| 1.6. El financiamiento privado..... | 53 |
| 1.7. Las limitaciones y los mecanismos de control..... | 55 |
| 1.8. Las grandes tendencias sobre el financiamiento..... | 56 |

Capítulo II.

| | |
|--|-----------|
| La experiencia internacional en torno al financiamiento de los partidos políticos..... | 58 |
| 2.1. Análisis comparativo: desarrollo del financiamiento..... | 58 |
| 2.2. Debilidad de los mecanismos de control: entre la corrupción y el escándalo..... | 61 |
| 2.3. La aportación del análisis comparado..... | 63 |
| 2.4. Estados Unidos: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos..... | 64 |
| 2.4.1. La propaganda en radio y televisión..... | 66 |
| 2.4.2. Regulación y límites de gastos e ingresos..... | 66 |
| 2.4.3. Mecanismos de control de gastos e ingresos..... | 69 |
| 2.5. Canadá: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos..... | 72 |
| 2.5.1. La propaganda en radio y televisión..... | 73 |
| 2.5.2. Regulación y límites de gastos e ingresos..... | 74 |
| 2.5.3. Mecanismos de control de gastos e ingresos..... | 75 |
| 2.6. Italia: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos..... | 76 |
| 2.6.1. La propaganda en radio y televisión..... | 77 |
| 2.6.2. Regulación y límites de gastos e ingresos..... | 78 |
| 2.6.3. Mecanismos de control de gastos e ingresos..... | 79 |
| 2.7. España: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos..... | 80 |
| 2.7.1. La propaganda en radio y televisión..... | 81 |
| 2.7.2. Utilización de locales y espacios públicos..... | 82 |



| | |
|--|-----------|
| 2.7.3. Regulación y límites de gastos e ingresos..... | 82 |
| 2.7.4. Mecanismos de control de gastos e ingresos..... | 82 |
| 2.8. América Latina: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos..... | 84 |

SEGUNDA PARTE

Capítulo III

| | |
|---|-----------|
| Los partidos políticos en la legislación electoral mexicana..... | 88 |
| 3.1. Etapas de la historia electoral..... | 89 |
| 3.2. Los partidos políticos y su reconocimiento estatal..... | 92 |
| 3.3. El primer ordenamiento legal..... | 94 |
| 3.4. El segundo ordenamiento legal..... | 94 |

Capítulo IV.

| | |
|--|-----------|
| Estado y Partidos Políticos: en búsqueda de la legitimación electoral..... | 97 |
| 4.1. Las Reformas de 1977: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales..... | 97 |
| 4.2. Las Reformas de 1986: el Código Federal Electoral..... | 100 |
| 4.2.1. Sustitución de prerrogativas por financiamiento público..... | 100 |
| 4.3. Las Reformas de 1990: creación del Instituto Federal Electoral..... | 104 |
| 4.3.1. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales..... | 104 |
| 4.4. Las Reformas constitucionales de 1993 y 1994..... | 108 |
| 4.4.1. Condiciones e innovaciones en materia de financiamiento..... | 108 |
| 4.5. Financiamiento público directo a partidos y candidatos..... | 110 |
| 4.6. Financiamiento público indirecto a partidos y candidatos..... | 112 |
| 4.7. Otras modalidades de financiamiento público..... | 113 |

Capítulo V

| | |
|--|------------|
| La modernización de la legislación electoral mexicana..... | 115 |
| 5.1. Las reformas de 1996: cambios en materia de financiamiento..... | 115 |
| 5.2. Las controversias sobre el financiamiento público..... | 116 |
| 5.3. El nuevo esquema de financiamiento público y privado..... | 118 |
| 5.4. Los objetivos centrales del nuevo esquema de financiamiento..... | 119 |
| 5.5. Las disposiciones para el acceso más equitativo a los medios..... | 121 |

TERCERA PARTE

Capítulo VI

| | |
|---|------------|
| Los avances del sistema electoral en la transición mexicana..... | 126 |
| 6.1. Financiamiento y prerrogativas: los logros..... | 128 |
| 6.2. Sobre la fiscalización y control de los recursos..... | 133 |
| 6.3. Dinero legal, prácticas a desterrar..... | 134 |
| 6.4. Financiamiento público o privado..... | 136 |

Capítulo VII

| | |
|---|------------|
| La consolidación del financiamiento público en México entre 1997 y 2000..... | 139 |
| 7.1. Los límites y asignaciones del financiamiento público..... | 139 |
| 7.2. Comparativo entre los límites aplicables en 1994, 1997 y 2000..... | 143 |
| 7.3. Las asignaciones del financiamiento público para 1997..... | 143 |



| | |
|--|-----|
| 7.4. El financiamiento público para 1998..... | 151 |
| 7.5. Límites de gastos de campaña para las elecciones del año 2000..... | 152 |
| 7.6. Tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República..... | 153 |
| 7.7. Tope de gastos de campaña para la elección de diputado..... | 153 |
| 7.8. Tope de gastos de campaña para la elección de senador..... | 154 |
| 7.9. Financiamiento público para la elección presidencial en el 2000..... | 156 |

CUARTA PARTE

Capítulo VIII

| | |
|--|------------|
| La nueva relación entre partidos políticos, medios de comunicación y electores en México..... | 158 |
|--|------------|

Capítulo IX

| | |
|--|------------|
| La medios de comunicación en la competencia electoral mexicana..... | 164 |
|--|------------|

| | |
|---|-----|
| 9.1. El emergente acceso de los partidos a los medios de comunicación masiva..... | 164 |
| 9.2. El acceso más equitativo a los medios masivos de comunicación..... | 170 |
| 9.3. El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión..... | 173 |
| 9.4. Mejores condiciones en el acceso a los medios de comunicación..... | 174 |
| 9.5. Los medios de comunicación, como formadores de opinión..... | 177 |

QUINTA PARTE

Capítulo X

| | |
|--|------------|
| El nuevo papel de los medios de comunicación en el proceso electoral de 2000..... | 180 |
|--|------------|

| | |
|--|-----|
| 10.1. Medios de comunicación y participación ciudadana..... | 181 |
| 10.2. La apertura de los medios de comunicación..... | 183 |
| 10.3. Mayor equidad en el acceso en los medios frente al 2000..... | 185 |
| 10.4. La relación del IFE con la representación gremial de los medios de comunicación..... | 189 |
| 10.5. Las diferencias con los concesionarios de radio y televisión..... | 194 |

Capítulo XI

| | |
|--|------------|
| Sistema de información para conocer el desarrollo de los comicios del 2 de julio..... | 204 |
|--|------------|

| | |
|---|-----|
| 11.1. La publicidad plural e institucional del IFE..... | 205 |
| 11.2. La publicidad sobre las obras y los programas gubernamentales..... | 207 |
| 11.3. Sobre el papel de las encuestas en las elecciones..... | 209 |
| 11.4. Monitoreos del IFE de la cobertura noticiosa de las campañas electorales..... | 213 |
| 11.4.1. Primer informe sobre el monitoreo de noticiarios de radio y televisión..... | 217 |
| 11.4.2. Las reacciones políticas al informe de monitoreo a los medios..... | 222 |
| 11.4.3. Segundo informe del monitoreo de noticiarios de radio y televisión..... | 225 |
| 11.4.4. Tercer informe del monitoreo de noticiarios de radio y televisión..... | 226 |
| 11.4.5. Eventos para difundir el monitoreo sobre los noticiarios de radio y televisión..... | 228 |
| 11.4.6. Cuarto Informe sobre el monitoreo de noticiarios de radio y televisión..... | 230 |
| 11.4.7. Quinto informe sobre el monitoreo de noticiarios de radio y televisión..... | 232 |
| 11.4.8. Comentarios al quinto monitoreo a los noticiarios de radio y televisión..... | 233 |
| 11.5. La difusión de los resultados finales de la jornada electoral del 2 de julio..... | 235 |
| 11.5.1. El primer informe a través de los medios..... | 235 |



| | |
|---|-----|
| 11.5.2. El segundo informe a través de los medios..... | 236 |
| 11.5.3. El tercer informe a través de los medios..... | 237 |
| 11.5.4. El cuarto informe a través de los medios..... | 238 |
| 11.6. Reacciones nacionales e internacionales sobre las elecciones mexicanas..... | 240 |
| 11.6.1. El mundo observó a México..... | 240 |
| 11.6.2. La cobertura de la televisión del mundo..... | 242 |
| 11.7. Acciones poselectorales: el sexto informe sobre el monitoreo..... | 244 |

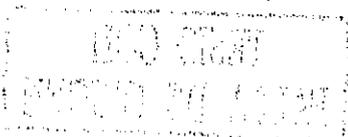
Capítulo XII

| | |
|---|------------|
| Las cuentas finales: los gastos de campaña de los partidos políticos..... | 248 |
| 12.1. El recuento comparativo: cambios en el financiamiento..... | 248 |
| 12.2. Conflictos y sanciones por el mal uso del financiamiento público y privado..... | 254 |
| 12.2.1. La primera sanción del IFE a partidos y coaliciones: 6 de abril de 2001..... | 254 |
| 12.2.2. La segunda sanción del IFE a partidos y coaliciones: 9 de agosto de 2001..... | 255 |
| 12.3. El debate por nuevas atribuciones: eliminación del secreto bancario y fiscal..... | 256 |
| 12.4. Cierre de la investigación sobre gastos de campaña de Fox..... | 262 |
| 12.5. Exigencias por aclarar el financiamiento de la campaña de Fox..... | 267 |
| 12.6. Las impugnaciones por el cierre del expediente a los gastos de Fox..... | 269 |

SEXTA PARTE

Capítulo XIII

| | |
|--|------------|
| Fin de la difícil transición política mexicana..... | 271 |
| I. Conclusiones..... | 276 |
| II. Lecciones del proceso electoral del año 2000..... | 278 |
| Cambios constitucionales electorales y actualización reglamentaria del Cofipe..... | 284 |
| IV. Propuestas adicionales de reformas electorales..... | 289 |
| Bibliografía..... | 295 |



COMUNICACIÓN Y POLÍTICA. Prerrogativas, acceso a la radio, televisión y financiamiento de los partidos políticos en México

Presentación

La construcción de la democracia en las sociedades modernas es uno de los movimientos más trascendentes de principios del siglo XXI, lo cual ha sido posible ante la caída de los paradigmas de regímenes totalitarios y el tránsito a democracias de corte moderno en los últimos veinte años. Este fenómeno ha ocurrido principalmente en los países de sur de Europa, en el sudeste asiático y en América Latina. Mención especial merece la derrota del "socialismo real" en varios países de Europa del Este.

Los regímenes autoritarios han ido encontrando resistencias, rebeliones y revoluciones que han ido desde cambios electorales pacíficos hasta revoluciones violentas. La existencia de modelos políticos que no consideran los elementos constitutivos de las democracias han perdido legitimidad en un mundo cada vez más globalizado en lo social y lo político.

La importancia de los medios de comunicación masiva, las elecciones libres y los gobiernos legítimos se han ido imponiendo como modelos a seguir en el contexto internacional. En contraparte, caen en desuso y descrédito los gobiernos que acceden al poder mediante procesos electorales irregulares, inequitativos o fraudulentos, como consecuencia, ilegítimos en lo político.

En este momento, en el ámbito internacional la democracia es el régimen político más aceptado como forma de gobierno. Se reconoce, incluso, que el modelo no es perfecto, sin embargo, su ingrediente de *elecciones libres* refuerza la participación ciudadana y resuelve la representación política en las sociedades modernas, que se caracterizan por sus millones de ciudadanos con derechos políticos.

En América Latina, desde hace dos décadas el tránsito a la democracia ha tenido un proceso acelerado. México es uno de los últimos países con esa tendencia hacia las *grandes olas democráticas*, con un paso difícil y lento. Nuestro país ha recorrido un largo periodo de más de 30 años para llegar a situarse en la construcción de una democracia real y plural.

Con la represión a los jóvenes mexicanos en 1968, el régimen autoritario, que no fue capaz de escuchar las ideas de sus estudiantes, empezó a morir. Después de esa fecha todo sería diferente: los actores políticos y sociales manifestarían su inconformidad en cada momento en diversas tribunas y trincheras. En los años setenta, las reformas en el sistema político mexicano serían definitivas para instaurar la apertura política, que culminaría con las elecciones del año 2000, con las cuales se cierra este largo ciclo del tránsito a la democracia.



En este difícil proceso en nuestro país, requirió superar varios obstáculos, en donde el propio sistema político debió abrirse ante la demanda interna de los partidos de oposición y de grupos sociales y económicos para construir un régimen de competencia política más equilibrado.

Después, en los años subsecuentes, los partidos políticos de oposición tuvieron que constituirse como alternativas políticas para aspirar vencer al partido más fuerte de finales del siglo XX, en América Latina, el cual se caracterizó por mantener un férreo dominio del sistema político por varias décadas, en el cual como partido oficial mantuvo una hegemonía absoluta. Incluso, en su declive -en un último intento por parte de sus dirigentes de darle un matiz de partido dominante a partir de los años noventa del siglo pasado- llegó a un escenario nacional y mundial que lo obligó a compartir y después a perder el poder en una inevitable competencia política democrática.

El agotamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI) era evidente. Sus ofertas sociales y económicas no convencían a la mayoría de la sociedad; el alejamiento de sus principales postulados políticos históricos; la poca rotación de las dirigencias nacionales y la falta de atracción de los jóvenes electores, aunado a otros procesos externos, como los errores de los funcionarios públicos, la presencia de nuevas ofertas electorales y la globalización política mundial a través de las nuevas tecnologías de la información, sintetizan su contribución a su derrota.

Además de este proceso interno y externo que vivió este partido de gran presencia en el país, por más de setenta años, el mundo cambió y la sociedad mexicana también. Sin embargo, esto no ocurrió con el PRI. Las sociedades civil y política se confrontaban cada vez más. En este proceso de cambios vertiginosos, el sistema político tuvo que abrir las puertas a reformas económicas y políticas impostergables para evitar explosiones sociales. En el marco de la apertura al exterior y los intentos modernizadores, estas reformas económicas fueron insuficientes para contener las aspiraciones de modernización política.

En este proceso de democratización, un agente del cambio, lo fueron las reformas constitucionales de los últimos 20 años. Su aportación principal consistió en que la sociedad mexicana participara paulatinamente en los procesos electorales y confiara después en los resultados de los mismos, los cuales eran organizados y resguardados por las más imponentes estructuras y normatividades electorales construidas en tiempo récord en el mundo entero. Primero, la fundación y presencia del Instituto Federal Electoral (IFE) entre 1990 y 1996 y después su operación autónoma a partir de 1997 otorgaron los elementos determinantes para que por primera vez el aval democrático encontrara su certificado de naturalización en nuestro país.

La confianza en las instituciones electorales y de lo contencioso que se consolidaron en este proceso, originó el avance en otros campos de la competencia electoral. El mejor ejemplo de ello fueron los conflictos poselectorales al final de cada contienda electoral -en los ámbitos federal, estatal o municipal eran -- La actuación calificada de los tribunales electorales y la credibilidad de los votantes en ella, dotaron de fuerza a sus resoluciones judiciales, las cuales tienen el rango de inatacables, e hicieron, costoso y mal visto por la sociedad la continuación de protestas poselectorales. A partir de 1997 hasta el 2000 los conflictos por motivos electorales se redujeron

bastante. Para ello ha sido determinante la fuerza jurídica y moral de los tribunales electorales, que en su actuación no se han dejado presionar por ningún candidato o partido político.

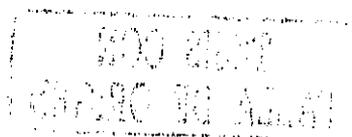
La mejor experiencia que nos deja el proceso del 2 de julio de 2000 ha sido el fortalecimiento de nuestra democracia. El respeto al voto de los ciudadanos, a las instancias electorales y sus resoluciones ha permitido colocar a nuestro país en la vanguardia en materia electoral. Con ello, se ha construido una nueva cultura política, necesaria en la modernización de la vida política de toda nación. Esta civilidad en el proceso electoral ha posibilitado consolidar a los actores legítimos y acreditados, como son los partidos y organizaciones políticas, que les ha permitido ser los interlocutores del gobierno y los agentes reconocidos para acceder al poder.

La pluralidad democrática que se ha alcanzado en México es irreversible, a tal grado que ha logrado consolidar un nuevo espacio público, en el que no sólo se debaten las ideas, sino también donde la comunicación política entre actores permite convivir sin destruirse unos a otros. La posibilidad de discrepar sin ser destruido o estigmatizado ha abierto las puertas a mejores condiciones dentro de la competencia política. El respeto al adversario ya no es una concesión, sino una obligación moral y política.

En esta transición que vivió México en lo político, se constituyeron actores más fuertes, más plurales y representativos. En lo que concierne a las instituciones electorales, se ganó en credibilidad y sus procesos fueron más certeros, eficientes y en sus responsabilidades más especializadas. Después de julio del año 2000 la tendencia debe orientarse a consolidar la democracia mexicana en un futuro inmediato, y sus dos pruebas de fuego serán las elecciones de los años 2003 y 2006.

Las grandes *olas democráticas* que ocurren el mundo – y en especial los tránsitos de las democracias de los países de *corte católico*– se caracterizan por ocurrir con gran dificultad, de manera lenta y con un gran atraso con respecto a los países de *corte anglosajón o protestante*. En este proceso de globalización mundial de los fenómenos económicos y sociales, los políticos también han sido modificados. En ello, el paradigma del capitalismo y la democracia –al estilo occidental– se ha impuesto como el modelo a seguir más aceptado socialmente en la comunidad de naciones. En particular, las naciones que poseen a la democracia como forma de gobierno son aceptadas como socias o amigas. La democracia se ha convertido en un bien social y de mercado; por lo tanto, países que hoy no cuentan con estas credenciales democráticas son aislados o discriminados. En algunos casos, incluso han sido obligados a cambiar sus tradicionales formatos de gobierno a otros más modernos, en donde las tipologías mínimas son contar con procesos electorales limpios y libres.

El grado de modernidad de un país en el amanecer de este nuevo milenio se mide con el avance de sus instituciones políticas; la participación ciudadana y el tamaño de su espacio público, en el cual se puedan confrontar los proyectos nacionales. En este amplio abanico de exigencias nacionales e internacionales, *la prueba reina* que ha sido en el centro de la vida democrática de las naciones es la realización de *elecciones libres*. Las razones son obvias. Las *elecciones libres* han



demostrado que hasta la fecha son el mejor medio para sustituir a regímenes políticos autoritarios o dictatoriales sin legitimidad o aceptación de las mayorías de un país.

Al mismo tiempo, la democracia, por imperfecta que sea, ha logrado consolidarse como la vía más adecuada para *dirimir ideas, proyectos y ofertas políticas, sin desintegrar a una nación. Por ello, el fenómeno electoral sigue ganando terreno en la mayoría de los países; y muy pocos son los que subsisten con modelos diferentes.*

Así, la democracia, reconocida como una forma universal de gobierno, también ha erigido su *propia tipología de normas mínimas de organización y de procesamiento de las diferencias políticas sin conceder ventajas a los regímenes en el poder. En esta concepción se han edificado un conjunto de bienes altamente apreciados en los órganos e instituciones nacionales garantes y operadores de las instancias electorales; como la imparcialidad y la equidad, las cuales deben estar sustentadas en un marco legal y legítimo aceptado por todos los actores políticos participantes.*

En el marco de esta exigencia democrática, los partidos políticos con sus planteamientos en búsqueda de estos parámetros han llegado a niveles impensados en la construcción de normas e instituciones que hoy son prueba de la neutralidad democrática. El resultado en la mayoría de los *sistemas políticos de este corte, ha sido la especialización y división de tareas. Esta especialización empezó por la reglamentación e instituciones electorales.*

En este esquema, además de los partidos políticos, las instituciones públicas electorales y las organizaciones académicas y sociales, tienen una gran aportación para que los procesos electorales *cumplan con su función social y legitimadora. Sin embargo, en ese proceso el papel de los medios de comunicación no había sido cuestionado a pesar de su gran peso en el proceso que cumplen como difusores o transmisores de las ideas centrales del litigio y la competencia política, y se manejaban como medios aparentemente neutrales. Por parte de papel protagónico en esta gran movilización nacional de personas y recursos económicos, las organizaciones sociales, partidos políticos y órganos electorales, con sus estudios, análisis y monitoreos, demostraron que los medios, históricamente, nunca han sido imparciales.*

El alto avance en la fiscalización de los recursos públicos y privados que han alcanzado las instancias electorales ha permitido establecer nuevos parámetros de esta participación activa de los medios en las competencias políticas, en las cuales se disputan un cargo público en cualquiera de sus niveles y poderes. Así, los cuestionamientos, el papel que desempeñan y deben desempeñar en estos procesos ha exigido que se desarrollen paralelamente al avance democrático de los países que denominaremos de *libre competencia política.*

En el caso de México, las elecciones de 1994 fueron legales y legítimas. Sin embargo, pronto se descubrió que fueron inequitativas por el alto gasto que realizó uno de los tres partidos principales del país: el PRI. Las reformas constitucionales de 1996 establecen nuevas medidas que corrigen parcialmente esta situación. Por ello, en los procesos electorales - desde 1997 hasta el 2000 - los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

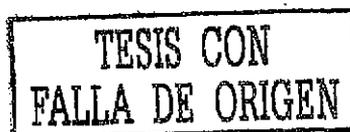
medios de comunicación se vieron obligados a adoptar nuevas posturas sobre la cobertura de las campañas políticas, como lo podremos apreciar en los capítulos finales de esta investigación.

Después de las elecciones del 2 de julio de 2000 se puede establecer que México ya cuenta con instituciones electorales sólidas y confiables, capaces de desarrollar procesos electorales legales y legítimos. En este proceso, los partidos políticos también fortalecieron y modernizaron sus estructuras de organización y formas de hacer campañas políticas.

Este marco, que casi resulta perfecto en materia electoral mexicana todavía subsisten algunas deficiencias que habrá de que corregir o sustituir. Los temas de participación de los medios durante los procesos electorales aún están a discusión, y por ello hemos realizado una revisión de cómo ha ocurrido y cuánto ha cambiado su papel, tan importante en los resultados finales de una elección popular. Otro gran tema que va de la mano es el financiamiento público y privado de los partidos políticos, del cual realizamos una gran revisión histórica de la evolución electoral para comprender el grado al que ha llegado nuestro país en esta materia.

La interrelación entre dinero, medios y elecciones es un ciclo bastante atractivo que deja millones de pesos a los propietarios de los medios de comunicación, que no han mantenido una neutralidad en estos procesos y sólo aceptan a *regañadientes* los criterios de imparcialidad que recomienda el IFE. En las coberturas de las campañas políticas han anunciado que no consideran al IFE como una institución gubernamental, con la finalidad de no reconocer los tiempos oficiales de uso de espacio que le corresponde al Estado en los medios de comunicación electrónicos. Los concesionarios de este servicio público - en aras de la ganancia- no se han percatado que gracias a la nueva autoridad electoral, que ha establecido un sistema de financiamiento público que otorga enormes recursos a los partidos políticos, la mayoría de las veces es precisamente para invertirlos en compra de espacios en estos medios. Este asunto, complicado y hasta embarazoso -se aborda con detalle en un capítulo- el gobierno mexicano debe atender con una actitud firme para definir las reglas y la relación con este importante gremio como son los concesionarios de la radio y la televisión, y siendo más específicos con la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, CIRT.

A lo largo de este trabajo que presento como tesis bajo el título *Comunicación y Política. Prerrogativas, acceso a la radio, televisión y financiamiento de los partidos políticos en México*, durante el periodo que va de 1997 al año 2000, se aborda en siete capítulos la importancia de las prerrogativas y el financiamiento público en el marco legal de un sistema político como el mexicano y su impacto en los medios de comunicación y las elecciones, en el cual, no hace mucho tiempo, estas concesiones estatales - en especie o económicas - a los partidos políticos, servían para reforzar su dinamismo y adaptación al régimen político ante las demandas sociales o políticas de los opositores y críticos. Otro tanto para la cooptación desde líderes opositores o hasta para desactivar movimientos que pusieran en peligro la estabilidad del sistema. Acción que por mucho tiempo fue el eje para la concesión de dinero a los partidos de oposición. Así, dinero o prebendas políticas eran concebidas como un mecanismo de control, sumisión y cooptación. Sin embargo, esta situación presenta cambios radicales a lo largo de las sucesivas reformas electorales, que



cada vez son insuficientes para lograr desarticular los verdaderos movimientos sociales y políticos que exigían mayores espacios públicos.

Revisar los asuntos del financiamiento respecto a los partidos políticos y el papel de los medios en las campañas políticas no es un tema que se haya discutido en México con gran profusión en las décadas pasadas. Es un tópico que apenas inicia su debate. Estos temas, que resultaban tan intrascendentes en otras épocas, no eran parte de la agenda nacional, eran asuntos intocables y no eran considerados como elementos que distorsionaran la competencia política.

Hoy, en cambio, ante su impacto en el conjunto de la lucha política nacional, no puede ser ajenos a los ciudadanos, a los partidos políticos, a las autoridades electorales e incluso, a los propios medios de comunicación, de cualquier índole o magnitud.

Por estas razones, los capítulos de esta tesis están integrados de tal manera que tratan de demostrar las hipótesis de trabajo -- expuestas en la introducción más adelante -- de que el avance de las prerrogativas, el financiamiento público y el acceso a los medios de los partidos y la organizaciones políticas han contribuido a la democratización de México.

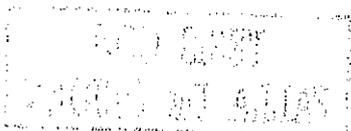
Así, en la introducción, además de la presentación de las hipótesis, se muestra también el esquema para el análisis comparativo, cuya herramienta nos será útil en el comparativo internacional, sobre el tema central de la investigación, y el contexto histórico que fundamenta la evolución jurídica y política del Estado mexicano en la consolidación de su sistema político actual.

En el capítulo I se expone el marco teórico, en el cual se realiza un recorrido de las diversas acepciones del concepto de *democracia*; su debate histórico y actual entre los más reconocidos investigadores del tema; su vinculación entre democracia, partidos y por tanto la aparición y adopción del financiamiento público o privado, como parte constitutiva de las reglas de la democracia moderna.

Se realiza una revisión del nacimiento y la evolución histórica de los partidos políticos hasta llegar a su estatus actual. En esta línea se esclarece cómo éstos alcanzan el reconocimiento constitucional. El grado jurídico de los partidos políticos, - de *interés público* - es presentado de tal manera que se comprenda, cómo el sistema político mexicano, ha tenido una sorprendente capacidad de adaptación a las coyunturas y dificultades, e incluso retos de la sociedad mexicana en la escena internacional.

En el capítulo II se hace un breve estudio comparativo de la experiencia internacional en torno de los partidos políticos, esto incluye, la revisión de los orígenes y desarrollo de las formas del financiamiento. Se da cuenta también de la debilidad de los mecanismos de control, que van desde una férrea fiscalización hasta los usos que generan la corrupción y el escándalo.

Vemos también cómo las instituciones electorales han implantado las formas de entrega de recursos o espacios, como el acceso a la radio, la televisión y otros medios de difusión; la regulación, límites y mecanismos de control de gastos e ingresos; como en los casos de países



desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Italia y España. También se estudia el caso de las tendencias que ocurren en América Latina y, por supuesto, la comparación con el caso de México.

En el capítulo III se presenta una panorámica: *Los partidos políticos en la evolución de la legislación mexicana*. Para ello se plantean las diversas etapas de este largo recorrido histórico electoral, que cubre las legislaciones y reformas desde 1909 hasta 1979. En este apartado se describe cómo los partidos políticos han alcanzado su reconocimiento constitucional, así como el registro de los primeros ordenamientos legales del financiamiento público.

En el capítulo IV, con el título *Estado y partidos políticos: en búsqueda de la legitimación electoral*, se hace un recuento de la reforma electoral de 1986, de la cual se desprende luz el Código Federal Electoral, la reforma electoral de 1990, que provoca el nacimiento del Instituto Federal Electoral. También se da cuenta de las reformas constitucionales de 1993 y 1994, las cuales por primera vez alcanzan novedosas condiciones y modalidades en materia de financiamiento público.

En el capítulo V se describe el proceso histórico por medio del cual se logra, *La modernización de la legislación mexicana*. Se realiza una exposición sobre las innovaciones de la reforma electoral de 1996 y se presentan los cambios en materia de financiamiento y prerrogativas. Por la importancia de esta reforma, se hizo un recuento del proceso de aprobación de la misma, y las controversias sobre el financiamiento público. Y en el capítulo VI se analizan "*Los avances del sistema electoral en la transición mexicana*", se realiza un recuento de los avances del sistema electoral en su conjunto, sin dejar de confrontar en un nuevo esquema de financiamiento público, que se deriva de esta reforma.

En el capítulo VII se con el título *La consolidación del financiamiento público en México entre 1997 y 2000*, se presenta también el financiamiento público aprobado para las elecciones del año 2000 y la fiscalización y control de recursos aplicados. Por su relevancia, se analiza el papel del dinero ilegal, como una de las prácticas a desterrar del sistema electoral. El apartado concluye con un breve análisis sobre las tendencias del mundo contemporáneo en el debate sobre el prevalecimiento del financiamiento público o privado.

En los capítulos VIII, IX, X, XI y XII, se expone, el análisis sobre la nueva relación entre los partidos políticos, medios de comunicación y procesos electorales en México. Al final de la investigación, en el capítulo XIII presento un sugerente apartado sobre el "Fin de la difícil transición política mexicana"; así como las "Conclusiones", que a la luz de este estudio pretenden contribuir con las mismas; como una serie de propuestas a seguir en las próximas reformas constitucionales en materia electoral, además una lista breve con una serie de lecciones que nos dejaron las elecciones del 2 de julio de 2000, que de ser atendidas por los actores, partidos y organizaciones políticas podrían generar mejores condiciones dentro la competencia electoral, principalmente en la obtención de recursos financieros y el acceso a los medios de comunicación con mayores espacios, no sólo en situaciones de igualdad, sino de equidad, que aun cuando sean limitada, mantenga un buen inicio por realizarla en las mejores condiciones.

Finalmente quiero agradecer al Maestro Héctor Zamitiz Gamboa el haber aceptado dirigir esta Tesis, sus comentarios fueron invaluable para la culminación de esta larga investigación. Así mismo a los integrantes del cuerpo colegiado que fungieron como Sinodales entre ellos la Doctora Florence Toussaint Alcaraz, al Maestro Murilo Kuschick Ramos y a los Doctores Francisco Reveles Vázquez y al Doctor Francisco Javier Jiménez Ruíz. A todos ellos mi agradecimiento por sus orientaciones académicas y su confianza en mi persona.

Tlalpan, D.F. junio de 2001

Introducción

En México, durante los últimos años han tenido lugar acontecimientos económicos, políticos y sociales que han influido en la transformación de la sociedad, en la organización estatal, en los partidos políticos y han originado una redistribución del poder en la élite nacional que a partir de las elecciones de julio de 2000, han derivado en la conclusión de una transición democrática, que va del viejo régimen hegemónico hacia un régimen de multipartidismo político.

El sistema electoral y el sistema de partidos son los ámbitos que más han experimentado cambios significativos. Tan sólo en la última década del siglo pasado se aprobaron cuatro reformas electorales, cuyo propósito fue transparentar las reglas de la competencia electoral.

Uno de los aspectos que se ha buscado transparentar en México a través de la reglamentación, control y supervisión, es el acceso a los medios de comunicación masiva y el financiamiento a los partidos políticos y a candidatos a cargos de representación popular.

Los temas del financiamiento de los partidos políticos, del acceso a los medios de comunicación electrónica y de la fiscalización al dinero partidista cobraron relevancia en la elección federal de 1994, se instalaron con gran fuerza y modelaron la legislación y las instituciones de México con las reformas electorales de 1996 y 1998.

El financiamiento público dentro del sistema de partidos en México indica el comportamiento y funcionamiento del sistema democrático toda vez que en esencia crea condiciones mínimas de competencia electoral.

Desde la reforma electoral de 1963 se estableció el financiamiento público indirecto para los partidos políticos, sin embargo, fue a partir de la reforma política de 1977 que contaron con mayores recursos para sus actividades políticas y fue en 1987, cuando se incorporó el financiamiento público directo en la legislación electoral.¹

El 6 de diciembre de 1987, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución de 1917, por primera vez en México, se estableció el financiamiento público para las actividades electorales que se sentaron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, el financiamiento y las funciones de los partidos políticos, así como su reconocimiento como organizaciones de *interés público*.

Es a partir de 1996 que nuestro país cuenta con nuevas reglas de la competencia electoral, la cual vino a confirmar que México vivía un momento de cambio político. Algunos autores lo calificaron como "...un eslabón de un proceso democratizador que lleva años instalándose y despegándose

¹ Javier Santiago Castillo, "La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994", en *Polis 94*, México, UAM-I, 1994, pp. 161-162.

en nuestro país", por lo que aseguraron que ahora sí "la democracia en México es un proceso difícilmente reversible".²

Estos mismos autores explican que, para ellos, la reforma de 1996 del Cofipe³ constituye un avance importante por las siguientes razones:

- a. La autonomía total de los órganos electorales se concreta.
- b. La protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanza un estatuto y unos instrumentos muy superiores a los anteriores.
- c. Se instala el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- d. La separación de los temas y la sustancial mejora en los medios de lo contencioso electoral.
- e. Las condiciones de la competencia mejoran, no sólo porque los recursos materiales y en materia de medios entre los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
- f. Fueron incorporados a la legislación mecanismos acordados en 1994 para hacer más confiables las elecciones, tales como el talón con folio de las boletas electorales y la exhibición de las listas nominales.
- g. Se ajustan las fórmulas de representación en el Congreso. Se restan los márgenes de sobre y subrepresentación en la Cámara de Diputados.
- h. Se inyecta mayor pluralismo en el Senado, mediante la elección de 32 senadores por representación proporcional.
- i. Se abre la Ciudad de México a la competencia electoral, mediante la elección directa del jefe de Gobierno.

El tema de las condiciones de la competencia, es decir, del financiamiento y de las prerrogativas de los partidos, estuvo en el centro del debate en 1996. Esto nos demuestra el grado de especialización de nuestros debates electorales, así como el grado de desarrollo de nuestros partidos políticos y, por tanto, de sus exigencias.⁴

Así con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (Cofipe), reformado en noviembre de 1996, en el artículo 173-1 se definió el proceso electoral como "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".

² Ricardo Becerra, José Woldemberg, et al, La reforma electoral de 1996: una descripción general.

³ *Ibid.*, p. 9

⁴ *Ibid.*, p. 94

El apartado 7 del artículo 49 del Cofipe⁵ regula lo relativo al financiamiento público y establece cinco modalidades: 1) por actividades electorales, 2) por actividades generales como entidades de interés público, 3) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, 4) por actividades específicas de interés público, y 5) para el desarrollo de los partidos políticos.

En términos legales, por primera vez la estructura institucional generada estipula de manera concisa las fuentes legítimas de financiamiento de los partidos que participan en el proceso electoral.

Las leyes que rigen el funcionamiento de los partidos, las cuestiones electorales y el financiamiento, han generado mecanismos para la transparencia del origen, monto y destino de los recursos; el reparto equitativo del financiamiento público, y la creación, funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos.

⁵ Los rubros y condiciones a que nos referimos son los estipulados en el Cofipe que contiene las reformas electorales de los años 1993 y 1994, vigente hasta antes de las reformas electorales aprobadas en noviembre de 1996.

I. La escena electoral, campo de batalla de la democracia mexicana

El periodo de esta investigación se delimita entre los años 1997 y 2000, en el contexto de la transición democrática mexicana, —que en apartados más adelante se define— por lo cual el análisis sobre la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales resulta muy importante en este contexto histórico.

Las campañas electorales, como forma de canalizar la confrontación política, han ocupado un lugar crucial en la reproducción del sistema político, aun en épocas en que la competencia entre partidos políticos era muy desigual. De manera que en todos los lugares en donde se desarrollen procesos electorales competidos y plurales, los recursos financieros y las prerrogativas estatales tienen un papel central para financiar las campañas y en la mayoría de ellas para alcanzar los objetivos de competencia y difusión de los mensajes y propuestas de los candidatos y sus partidos políticos.

Además de estas circunstancias, cuando el dinero, —sobre todo el de origen ilegal—, llega a provocar una dependencia de la política, entonces resultan inevitables las suspicacias, la desconfianza y las quejas, lo que se hace más evidente en las campañas electorales.⁶

Ante la creciente necesidad de los partidos políticos de contar con importantes sumas de dinero, su independencia frente a ciertos intereses particulares puede encontrarse amenazada si no existen reglas claras para la operación y fiscalización del proceso electoral.

Sin duda, la disponibilidad de un menor o mayor financiamiento influye en alguna medida en los resultados que se obtengan en la competencia electoral por el poder y en la supervivencia de los partidos políticos como instituciones, más allá de los periodos electorales.

El financiamiento a los partidos políticos, ya sea de fuentes privadas o públicas, necesita transparencia y apego a las normas legales. El financiamiento público y los apoyos de los particulares a los partidos políticos también es un tema que se ha puesto de moda y frecuentemente tiende a ser tratado en forma sensacionalista o escandalosa.

Esta es una de las cuestiones o problemas básicos que de cierta forma, afectan tanto al funcionamiento de un sistema de partidos como sistema democrático, por tales motivos, este asunto exige ser analizado de manera seria, racional e informada.

El financiamiento de los partidos políticos está ligado a un problema de dimensión más profunda y básica que los aspectos técnico-legislativos de la normatividad vigente. Tiene que ver con la cultura política y con los valores sociales, con su ética. Por ello, mediante el financiamiento público se busca proteger los dos principios básicos que integran la ética del sistema democrático de partidos, la independencia económica y la igualdad de oportunidades.

⁶ Juan Carlos Rey, "El financiamiento de los partidos políticos, su necesidad y sus posibles peligros para la democracia", en Juan Carlos Rey, Humberto Njaim *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas, Ateneo, 1981, p. 81.

Por ello, sufragio universal, democracia y partidos políticos aparecen históricamente en estrecha vinculación. En los sistemas políticos democráticos se accede a los puestos decisivos de gobierno mediante elecciones libres y competitivas; para ello se requiere una intensa actividad previa, continua y organizada, que demanda recursos económicos para el financiamiento de partidos y candidatos.⁷

El derecho al sufragio comporta la libertad de postular candidatos y la cuestión de la equidad en la competencia electoral, lo que exige a su vez su concreción en las bases de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Entonces, el gran tema pendiente de las democracias de principios del siglo XXI es el de la transparencia en el manejo del dinero de los partidos políticos, la competencia por el poder y el poder mismo.

⁷ Roberto H. Olivero, *El financiamiento de partidos políticos en Argentina: un problema de cultura política y valores sociales*, pp. 34-35.

II. Elecciones, dinero y medios de comunicación

Esta es la nueva tríada que domina el espectro político mexicano de principios del siglo XXI. Las campañas políticas se están convirtiendo en un gran negocio para las empresas de comunicación masiva. La premisa parece ser: "a mayor competencia electoral, mayor valor tiene el mercado político de un país", para los grandes despachos internacionales dedicados a la asesoría de campañas políticas. México no es la excepción, por lo cual está en la agenda de estos grandes corporativos. Asunto que seguramente tendrá sus repercusiones políticas en corto y mediano plazos, y será una veta interesante de análisis.

Uno de los aspectos centrales para cualquier campaña política es el de los recursos económicos. La propaganda, la publicidad política y la difusión en los medios de comunicación impresos y electrónicos absorben una parte muy importante del dinero de una campaña política.

Los partidos políticos cada vez más requieren de los trabajos profesionales de consultores investigadores, agencias de publicidad y mercadotecnia, sobre todo para ofrecer a las campañas las estrategias políticas y de comunicación, los indicadores económicos; demográficos; tendencia del voto histórico, estudios de opinión y actitudes de la población, que sus equipos operativos no pueden realizar en tiempos cortos.

Además de todo estos equipos multidisciplinarios, se suman los estrategias de campaña, asesores de prensa, consultores en imagen, especialistas en recaudación de fondos, diseñadores de páginas de Internet, los proveedores de información estratégica y de bases de datos, asesores de medios electrónicos, especialistas en técnicas de mercadeo y en contacto directo, y en casos más sofisticados, servicios de *media training*, para que los candidatos aparezcan en medios electrónicos, en programas de radio o televisión, o para entrenarlos para enfrentar debates políticos.

Sin duda, en estos equipos, se han colocado despachos profesionales que contribuyen a elevar el nivel de las campañas políticas y otros han experimentado la vía del *marketing político* como una estrategia efectiva, así han pasado del extremo del ritual tradicional de las campañas a otras de alto corte mediático. En este campo el salto ha sido impresionante, sobre todo en los que se refiere a las campañas políticas del ámbito nacional, es decir las presidenciales. Otros servicios son aun incipientes, pero ya empiezan a considerarse en la agenda de los candidatos. Esta cuestión deriva seguramente de dos razones iniciales primero: lo altamente competido de las campañas en todos sus niveles, especialmente las presidenciales, y segundo, porque estas herramientas de una u otra forma aportan nuevos elementos y técnicas modernas para persuadir o convencer a los electores.

La diversidad de ofertas y la nueva actitud de los electores mexicanos –particularmente en las grandes zonas urbanas del país – es más receptiva a otras propuestas políticas han modificado el modo de ejercer el voto nos habla de ciudadanos que vigilan que su voto cuente y lo ejercen libremente de acuerdo con su conciencia e intereses. Es cierto, aun es un proceso incipiente, y no todos los mexicanos razonan su voto, los motivos son diversos pero los recientes resultados

electorales nos hablan de tendencias, que reflejan posturas de los electores frente a los partidos políticos y sus candidatos, lo cual define en un sentido u otro su decisión final a quien le otorga sus preferencias.

Por estas razones, existen grandes tendencias que indican que las tradicionales campañas políticas están pasando a la historia. Tan sólo en el año 2000 estuvieron en disputa mil 432 puestos políticos, desde el nivel municipal hasta el presidencial. En el ámbito federal, 2 mil 184 candidatos buscaron el 2 de julio ganar un escaño en la Cámara de diputados o en el Senado de la República.

A este universo electoral en disputa se añade la posición más importante en la ciudad de México; la jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las 16 jefaturas delegacionales y 66 diputaciones locales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En suma, en esta búsqueda de comicios legales y legítimos para México, instituciones electorales en los años recientes (1997-2000) han demostrado ser imparciales. El perfeccionar las prácticas democráticas y elevar la cultura de los mexicanos se traduciría en una mejor calidad de vida. Alcanzar este objetivo exige el perfeccionamiento de nuestros mecanismos para transmitir información confiable, certera y precisa, susceptible de ser reproducida y ampliada para beneficio de la sociedad mexicana.

En particular, durante las campañas electorales, los medios tienen la capacidad de generar confianza o desconfianza en la calidad del proceso electoral y por ende animar o desanimar la participación ciudadana en los procesos de formación de la voluntad política a través del sufragio. En este proceso, además de los partidos políticos, los medios de comunicación con sus periodistas y analistas son efectivamente formadores, de lo que se denomina *opinión pública*; es decir, la suma de certezas y percepciones que la sociedad tiene sobre los temas de la agenda nacional, y más sobre la imagen u oferta de un candidato.

En 1996 por ejemplo, se modificaron los órganos y procedimientos electorales, el valor que se perseguía era la plena imparcialidad. En la historia de nuestro país, este punto de debate fue fundamental a lo largo de las últimas décadas, para reglamentar y establecer instituciones electorales y procedimientos tales que ofrecieran garantías de imparcialidad a todos los contendientes.

Las elecciones de 1994 se condujeron de manera legal, los votos se contaron de forma escrupulosa, sin embargo, más tarde se demostró que también esas elecciones se desarrollaron en un clima de inequidad; hecho que reconocieron los propios actores políticos participantes.

Por esta razón, los legisladores que discutieron y aprobaron la reforma de 1996 pusieron en el centro de su atención, el tema de las condiciones de la competencia, buscando mayor equidad que no existía en los procesos previos, mediante dos grandes palancas para generar un contexto más



equilibrado en la competencia: el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de manera equitativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III. Hipótesis de trabajo

Desde la reforma electoral de 1996 México cuenta con una legislación electoral básica que permite vigilar con nuevas herramientas el financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, a pesar de estos avances, el debate sobre las prerrogativas y el financiamiento en el país no ha concluido. Sin duda la más reciente reforma modificó nuestra vida democrática, pero aún no es totalmente equitativa y carece de un marco reglamentario que vigile los gastos de las precampañas y campañas electorales, por ello la necesidad de su estudio a fondo. Es decir, la regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos representa un aspecto complejo cuya solución no se encuentra solamente en la legislación electoral. En la disputa por los cargos y puestos públicos, en ocasiones los recursos con que juegan los actores son tan abundantes, e intereses diversos, que provoca dudas razonables sobre su origen e incluso de su correcto manejo.

Por esta razón este trabajo se delimita al periodo histórico comprendido entre 1997 al 2000, y se enmarca en el estudio de las premisas de nuestra *hipótesis central* señala como: *la mayor participación de la sociedad civil en los asuntos políticos, el fortalecimiento de las organizaciones partidarias; las sucesivas reformas electorales en México y en particular el papel de las prerrogativas, el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento público y privado han sido fuentes para impulsar una mejor competencia electoral, lo que nos ha encaminado hacia la alternancia de partidos en el sistema político en el marco de una difícil transición política.*

Este proceso, aunado a una mayor madurez política de la sociedad mexicana y el grado de desarrollo económico del país, nos ha colocado en las postrimerías de una larga transición democrática, con las demandas y la movilización estudiantil y su represión de 1968, fue el acto último acto autoritario que obligó a iniciar en la década de los setentas una serie de reformas que iniciaron *tibiamente* como una apertura política, que a la larga se convertiría en una *transición por reformas*; la cual cerró su ciclo en las elecciones federales del año 2000.

Con las elecciones legislativas en el 2003 y las presidenciales del 2006, se podrá acreditar la inminente consolidación democrática. Este proceso de la transición política a la consolidación democrática se logrará si las instituciones otorgan viabilidad y conducen en orden y legalidad la alternancia en el relevo o cambio de los nuevos representantes y funcionarios públicos triunfadores en elecciones libres.

Sin duda, el factor principal de este cierre de transición ocurrió con la jornada del 2 de julio de 2000, donde el proceso fue calificado por los actores y autoridades participantes como limpia y competitiva, y por lo tanto legal y legítimo.

En esa ocasión, el candidato Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional, ganó las elecciones presidenciales más competidas de nuestra historia electoral, al partido que estuvo en el poder durante 71 años: el Partido Revolucionario Institucional.

En México, el Poder Legislativo decidió que los fondos se otorguen directamente a los partidos, y no a los candidatos. Esto tiende a reforzar la estructura partidista y a burocratizar las decisiones y reducir la independencia del candidato.

Uno de los grandes problemas que afrontan las iniciativas de los actores políticos y los gobiernos en materia de financiamiento, es el control de los recursos, tanto para vigilar su origen lícito como su gasto concreto. Toda reglamentación en la materia parece insuficiente o una intromisión en los asuntos del partido, como si fueran un atentado contra su libertad. En consecuencia, es necesario admitir que la única solución viable es la verificación de las cuentas, aun cuando no les guste a las organizaciones y partidos políticos, aún cuando éstas se encuentren limitadas por el valor y la poca confiabilidad de los datos proporcionados por los mismos supervisados.

A pesar de estas condiciones, la legislación mexicana ordena revisar el origen y monto de los ingresos que presentan tanto los partidos, como las agrupaciones políticas registradas. Lo que si esta claro es que la reglamentación del financiamiento de los partidos; el control de sus gastos, la supervisión de éstos y de los recursos de las organizaciones, son situaciones que implican cuestiones jurídicas y políticas, cuya atención es de primordial importancia para la democracia.

Como podemos observar, es una la cuestión que vale la pena realizar, aún cuando el financiamiento implica múltiples conflictos, entre los cuales destacan establecer el origen de los recursos, - sean privados o públicos- su monto y utilización. El primer tema conduce a un debate que en México han quienes que se inclinan en favor del financiamiento público; el segundo, lleva al establecimiento de topes en la recaudación de recursos privados, en el financiamiento público y en los gastos de campaña, todo lo cual forma parte de la discusión acerca de la equidad e igualdad electorales.

Los estudiosos del tema concuerdan en que no existe un modelo único de financiamiento, tampoco modelo al que todos debamos aspirar, pero coinciden en la preocupación constante por perfeccionar las normas que regulan el financiamiento de la vida partidista, con el fin de mejorar la equidad de la competencia electoral y garantizar la transparencia en el origen y aplicación de los recursos. Con ello se busca atender los principios referidos en las normas relativas al financiamiento de los partidos políticos: la equidad y la transparencia; además de contribuir a elevar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales.

En México, el interés de los partidos políticos de oposición se ha centrado por mucho tiempo en lo que ellos llaman los "privilegios" que a lo largo de la historia que había ostentado el Partido Revolucionario Institucional, aspecto que condujo a la oposición histórica a hablar de la existencia de un "partido de Estado". Por ello, pese a los avances de la reformas electorales de 1994 y 1996 - con el apoyo legalmente establecido, aunque sumamente desigual- que en materia de financiamiento se venía proporcionando a los partidos políticos, como consecuencia de las

reformas electorales de las últimas dos décadas,⁸ lo evidente es que existen avances, pero falta camino que recorrer.

Incluso sobre estas reformas Javier Santiago, en 1994 hizo las siguientes observaciones: "En materia de financiamiento a los partidos, utilización de medios de comunicación y topes a los gastos de campaña, el avance es meramente formal, pues las condiciones de la competencia electoral tienden a ser más inequitativas".⁹

Entonces corresponde a los interesados en la materia brindar otras opciones para superar esta situación y proponer nuevas reglas para una relación diferente entre partidos, candidatos, medios de comunicación y electores.

Por estas razones, otro de los propósitos de la presente investigación, será exponer al final de la misma una serie de propuestas sobre el acceso de los partidos a las prerrogativas y al financiamiento público y privado que en un futuro inmediato sean consideradas. En particular, el Congreso Federal tendrá que impulsar y aprobar nuevas reformas constitucionales con anticipación al proceso electoral de 2003, al cual habrá que llegar con nuevas reglas, más precisas y claras, sobre temas vitales para una mejor legislación sobre competencia electoral, algunas de las cuales se quedaron en la bitácora en la reformas constitucionales de 1996 y 1998.

Por su importancia, el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales, merecerá ser analizado, para buscar establecer porque *"se da como un hecho"* que *"el partido con mayores recursos económicos obtiene más acceso a los medios de comunicación y por ende tiene mayores posibilidades de obtener la mayoría de la votación"*.

Analizar esta relación resulta vital, porque no podemos confiarle al dinero el destino de los resultados electorales, y donde un candidato rico, ganaría automáticamente, en detrimento de candidatos con menos recursos. Esto sería una simplificación de los procesos electorales, donde se reducirían muchos otros factores, que intervienen en estos procesos, tales como: el candidato mismo, su propuesta política, el partido que lo postula, las alianzas políticas, y las coyunturas nacional e internacional, entre otros hechos que determinan el buen desempeño e impacto de las campañas entre los electores.

Entonces, el problema consiste no sólo en definir cómo, en qué medida y en qué condiciones el elector decide su voto a partir de los mensajes que recibe de los medios de comunicación, pero las variables que intervienen son tantas que resultará complicado obtener conclusiones precisas; por ello, es necesario estudiar y entender más el punto referido a los medios de comunicación. En las elecciones federales de 1994 por primera vez se realizaron monitoreos serios por parte de la autoridad electoral, de organizaciones civiles e incluso de los propios medios de comunicación

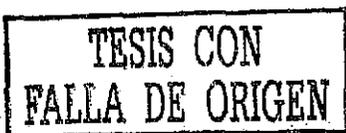
⁸ Con estos puntos de vista coinciden diversos analistas políticos, como José Woldenberg K., *Una reforma electoral para la democracia reciente*, 1997; Juan Molinar H., *Los tiempos de Legitimidad*, Trillas, 1996; y Francisco Gil Villegas, "La cultura política: estado actual del debate", en revista *Ideas Políticas*, núm. 3, México, Fundación Cambio XXI, 1992.

⁹ Javier Santiago Castillo, *op.cit.*, p. 177.

para conocer el tiempo dedicado a cada partido respecta a 1997 y 2000. Como resultado de estos monitoreos, los medios de comunicación masiva tuvieron el cuidado de ser más equitativos, y muchos de ellos procuraron reflejar políticas de cobertura informativa eminentemente plurales.

Esta situación y el nuevo esquema financiero de los partidos propició que contaran con mayores recursos económicos, lo cual les permitió tener un mejor acceso a los medios de comunicación en las elecciones de 1997 y 2000; de tal manera que estos procesos se convirtieron en un gran negocio para los medios electrónicos. Así, por ejemplo, hasta marzo de 1997 los programas de los partidos se transmitían en 19 estaciones de radio y tres canales de televisión, y al finalizar el año la cobertura se amplió a 122 estaciones de radio y 50 canales de televisión, llegando prácticamente a todo el país.¹⁰

¹⁰ Versión estenográfica de la intervención de Arturo Sánchez Gutiérrez, director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, en la mesa "El impacto de los medios de comunicación", en el marco del coloquio "Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo", efectuado en la FCPyS de la UNAM, el 2 de diciembre de 1997.



IV. Esquema para el análisis comparado

Con el propósito de analizar comparativamente los esfuerzos institucionales y políticos de México e incluso, contribuir al desarrollo de esta materia, en nuestro país¹¹, y coinciden varios expertos,¹² en encontrar varios puntos que aporten esquemas novedosos de financiamiento, por ello, se presenta un breve estudio de las reglamentaciones que cuentan varios países democráticos que cuentan en el ámbito internacional en materia de prerrogativas y financiamiento a los partidos políticos.

La pertinencia del tema es tan relevante que el propio Instituto Federal Electoral, organizó un *Seminario Internacional Sobre Dinero y Contienda Politico-Electoral*, del 5 al 8 de Junio de 2001, para discutir y analizar precisamente las últimas tendencias y retos sobre el papel preponderante del dinero en la política.¹³

¹¹ Existen diversos estudios comparados sobre la financiación de los partidos políticos y/o candidatos, de autores como: Alexander Herbert, Casper Gerhard, Cerdas-Cruz Rodolfo, Del Castillo Pilar, Heidenheimer Arnold, Langdon Frank, Kraabe Rainer, Leonard Dick, Patel Khayyam, Howard R. Penniman, Pollok James, Rose Richard, Seidle F. Leslie, Woldenberg José, etc.

¹² Existen diversos estudios comparados sobre la financiación de los partidos políticos y/o candidatos, de autores como: Alexander Herbert, Casper Gerhard, Cerdas-Cruz Rodolfo, Del Castillo Pilar, Heidenheimer Arnold, Langdon Frank, Kraabe Rainer, Leonard Dick, Patel Khayyam, Howard R. Penniman, Pollok James, Rose Richard, Seidle F. Leslie, Woldenberg José, etc.

¹³ En esta ocasión, Manuel Carrillo, el Coordinador de Asuntos Internacionales del IFE, en la inauguración del evento, señaló que el tema del dinero en las contiendas político-electorales se ha convertido en un asunto de la mayor relevancia para las prácticas democráticas y las instituciones políticas en diferentes países y contextos.

Es por ello, dijo, que un grupo de autoridades electorales y organismos e instituciones internacionales han decidido generar un espacio de reflexión y análisis como fue el sobre dinero y política; para apreciar este tema desde diferentes ángulos y contextos políticos y culturales.

Tal es la importancia del tema, que el representante residente en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bruno Guandalini, expresó que "este seminario representa la oportunidad de acercar las experiencias de países de todo el continente en torno al tema del dinero y procesos democráticos, principalmente en lo que se refiere al financiamiento a los partidos y a las campañas electorales".

En su intervención, el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Fernando Ojeda, aseveró que la metodología de este seminario ofrecía los instrumentos y elementos para poder enriquecer el acervo de información y conocimientos para el tratamiento de temas que no son exclusivos de algún país o de algún tiempo.

En tanto, el subdirector General de la División de América Latina de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Fernando Mark Rondón, consideró que el tema del financiamiento político es de gran relevancia en los países de los democráticos, incluida en su nación, Estados Unidos, donde además ha sido motivo de pugna política en las últimas elecciones.

En su oportunidad, la subdirectora para asuntos internacionales de Elecciones Canadá, France Demianenko, expuso que al comparar ideas, seguramente se encontrarían nuevas avenidas para refinar los sistemas electorales, porque cualquier sistema electoral democrático es inacabado.

A su vez, Daniel Zovatto, Ejecutivo Senior del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, apuntó que se deben tratar temas tan importantes, tales como el impacto que tiene el financiamiento público y su relación con el privado; el tema tan importante en épocas de videopolítica y de videoocracia como es el tema del acceso a los medios de comunicación, tópico que está cobrando cada vez mayor importancia, y el principal que es cómo mejorar los mecanismos de control y de seguimiento del dinero.

En su conferencia magistral intitulada "Relevancia y Actualidad", José Woldenberg indicó que las razones que sustentan al financiamiento público a los partidos estriban en transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos, contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Asimismo, agregó que se trata de que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional.

El análisis del dinero público para los partidos políticos se aborda desde principios democráticos que buscan garantizar la igualdad entre las diversas organizaciones políticas en la competencia electoral; la independencia de los partidos políticos frente a los contribuyentes privados y del propio Estado, la libertad de expresión para los partidos y el derecho a la información de los electores.¹⁴

La importancia del estudio del financiamiento de los partidos políticos ha quedado demostrada por investigadores, tal como lo reconoce uno de los principales tratadistas españoles, como es Emilio Pajares, cuando en la introducción de su obra reconoció:

"El sistema de financiación de los partidos políticos ha sido en la última década uno de los factores que más ha transformado la faz de las democracias occidentales (y orientales, por cuanto Japón no ha estado exento de tales convulsiones). Sin embargo, sería erróneo imputar al sistema de financiación de los partidos (las más de las veces irregular) la principal responsabilidad en la profunda modificación que ha padecido la vida política en los regímenes democráticos contemporáneos".¹⁵

Aun cuando, hasta el momento la regulación del financiamiento de los partidos políticos no ha garantizado totalmente los principios democráticos de igualdad, independencia, libertad de expresión y derecho de información, en ningún país del mundo, han sido la vía más aceptada para aminorar estas diferencias o limitaciones. Por esta razón, este estudio revisará en la experiencia internacional como cada sistema político que presentan realidades específicas, sobre la normatividad vigente en esta materia ha sido el resultado de distintos factores, tales como el grado de desarrollo político, el nivel de competencia política y de las etapas que han transitado en sus modelos políticos, con la finalidad de tratar de encontrar referentes para el sistema político mexicano.

Finalmente, las experiencias de Canadá, Estados Unidos, Italia, España y países de América Latina, entre los que se incluyen Argentina, Colombia, Venezuela, Chile y por supuesto el caso de México, nos permitirán observar cómo todos ellos han resuelto o en su caso dispuesto medidas para atender los problemas básicos del financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos cómo una manera de contribuir a las democracias modernas.

El propósito, apuntó, es que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados. Comunicado de prensa. "Inauguran seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral". Número: 017 Fecha: 05 de junio de 2001

¹⁴ Navas Carbo, Xiomara, *op. cit.*, pp. 148-149.

¹⁵ Emilio Pajares Montolio. *La financiación de las elecciones*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998. p.15.

V. El contexto histórico

Sistema electoral y de partidos: la búsqueda democrática

El desarrollo político mexicano ha sido peculiar. Su sistema político ha sido formalmente democrático, pero subsisten elementos autoritarios, como la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo que le imprime un carácter presidencialista. Hasta antes de 1988, un sistema de partido dominante, estrechamente ligado al Estado, vivió más de 70 años de estabilidad. Aun después de su derrota, a partir de las elecciones de 2000, el sistema político tendrá que entrar en un proceso de desincorporación de estas prácticas autoritarias, por la supresión de facultades legales y metalegales, que el sistema político ponía en práctica.

Cito una frase del actual consejero presidente del IFE, el maestro José Woldenberg, quien hace referencia a la situación de dominación que ejercía el Partido Revolucionario Institucional, y resume muy bien la situación que prevaleció en México durante muchos años en los códigos fundamentales del quehacer político: "Las diferentes fuerzas políticas presumían de un solo ideario, una sola organización, una sola fuerza política encarnaba el bien y aquellas que se oponían a esta fuerza, a este ideario, a este partido, simple y llanamente no tenían carta de naturalización en México".¹⁶

El sistema electoral mexicano ha sido innovador por instinto de supervivencia y *maquiavélico* por conveniencia, e incluso, por sus continuas reformas ha construido un complejo aparato político. Por un lado, lo han llevado de un sistema de partido único a otro multipartidista, reconociendo y ampliando espacios de representación garantizados a otras opciones políticas; y por el otro, se ha procedido a adoptar la legislación al momento político, mediante un manejo hábil y cada vez más sofisticado de la representación política, lo cual garantiza el dominio limitado del PRI.

Los cambios políticos recientes en las transiciones democráticas que han ocurrido en los últimos 30 años en el mundo, coinciden en otorgar a los partidos políticos un papel central y protagónico en el proceso de democratización. El sistema de partidos en México entró en una fase de grandes cambios, sin embargo, fue hasta los años recientes cuando se hizo plenamente competitivo y equitativo, ya que el partido en el poder dispuso de amplias prerrogativas a su favor, producto de su relación histórica con el Estado por de más de 70 años.¹⁷

A estas grandes transformaciones debemos añadir que hasta ahora ningún partido es estable internamente, pues siempre han experimentado cambios, como lo hemos visto en los últimos años.

¹⁶ José Woldenberg Karakowsky, "Reunión de las juntas ejecutivas locales y distritales de la III circunscripción para el análisis del proceso electoral federal de 1997", discurso de clausura, 19 de junio de 1998.

¹⁷ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1986; L. Middlebrook, K. Cook, J. Molinar, *The Politics or Economic Restructuring: State Society Relations and Regime Change in Mexico*, Center of US- Mexican Studies, UCSD; y Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, 1991, Cambridge, U. P.

El sistema electoral y el sistema de partidos en México han evolucionado con el proceso de transformación de las reglas de la competencia y de los niveles de competitividad política. En la actualidad, estas reglas están madurando y conducirán a una nueva relación entre los partidos y el Estado.

Esto nos permite ubicar la importancia del sistema electoral, en el marco de un sistema político en franca evolución a pesar de todas las resistencias consustanciales al cambio. Tener claro que las resistencias pesan nos llevará a comprender mejor que una transición tiene sus propios tiempos, pero también que son irreversibles, aquí no existe la idea de que "tiempos pasados fueron mejores". Las reglas son nuevas, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1996, y los partidos políticos se han adaptado a ellas.

Por ello, el sistema de partidos en México ha sido una de las expresiones más importantes de la política en los últimos años, pues como lo señalamos su tránsito abarca desde el sistema de partido dominante hasta el multipartidismo competitivo.

La realidad política mexicana es un elemento muy importante en el proceso de democratización, vinculado a una desinstitucionalización, a la erradicación de los factores autoritarios sobre los democráticos, y en donde los factores externos también influyeron, en particular la apertura comercial, en donde México está inmerso en la globalización.

En nuestro país, como lo reconoció el expresidente Ernesto Zedillo, en 1994, gran parte del reto de la democracia depende de la fortaleza del sistema de partidos, del consenso sobre las diferencias y la unidad sobre el enfrentamiento. La competencia democrática es el elemento decisivo para representar a los ciudadanos, pero la democracia electoral debe dejar de ser la preocupación central del debate político, pues es sólo un elemento de la democracia.¹⁸

En el artículo tercero constitucional se considera a la "democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo";¹⁹ es decir, parte del término de democracia en un sentido amplio, que además del político abarca el aspecto social, cultural e incluso económico de una persona, familia, comunidad, estado, país.

En el caso de México, la democracia ha llegado por la vía de las elecciones, y las elecciones han mostrado su poder para cambiar el sistema de relaciones políticas del país. La democracia es una tarea que resuelve sólo un problema, pero de carácter histórico: posibilita la convivencia política de una sociedad compleja y plural. La democracia no ofrece soluciones automáticas o prefabricadas a los grandes problemas y conflictos del país; la democracia es, nada más, el mejor método para acercarse a ellos, para evaluarlos, discutirlos abiertamente e incluir visiones e intereses en las soluciones.

¹⁸ Ernesto Zedillo, "Un México de justicia para todos. Discurso de toma de posesión", 1994.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 5 - 11.

Si partimos de la lógica de que la democracia es un ideal, pues ante la magnitud de la empresa, como es la construcción de la democracia, el poder no puede nunca pertenecer a todos, luego entonces jamás la democracia es alcanzable plenamente.

En este sentido, la democracia en México debe analizarse a partir de las reglas que rigen el funcionamiento del sistema político, el sistema electoral y de partidos, considerando las características de la institucionalización del régimen.²⁰

En México han existido ciertas desigualdades y vacíos de interacción y comunicación que provocan un distanciamiento entre el gobierno y la sociedad. Además, subsisten vicios y prácticas tradicionales en los procedimientos, el centralismo, la desigual competencia, lo obsoleto y en muchas ocasiones, la escasa profundidad de las reformas políticas y el ámbito restringido en que actúa la democracia.

La magnitud de la desigualdad social de México nos demuestra que los esfuerzos por construir una *democracia social* o un "pequeño" *estado de bienestar social*²¹ han sido insuficientes, aun cuando se han realizado esfuerzos en una estrategia social. Incluso, las políticas más recientes no alcanzan a compensar el desmantelamiento que realizaron después de 1982 y que llamaron "reestructuración". Estas últimas, a pesar de que intentan involucrar y permitir que las decisiones las tome la sociedad como en los programas gubernamentales coyunturales, como Solidaridad, Proniasol, Procampo, Progresá y otros, no alcanzan a tomar un perfil de políticas sociales de bienestar general.

El dilema entonces, en la transición democrática, como anunciaba Mauricio Merino en 1995, era mantener cierto equilibrio entre una democracia económica, que brinde un bienestar y atención social y una democracia política que otorgue la participación de los ciudadanos, garantizar la alternancia política en los tres niveles de gobierno y la capacidad de decisión del gobierno. De esto depende la gobernabilidad de un sistema político,²² sobre todo que la administración gubernamental la tomó otro partido a partir del año 2000, como es el caso de Acción Nacional; con un Presidente de la República que actúa con mucha independencia de los propios lineamientos ideológicos del partido que lo postuló.

Históricamente, el régimen político mexicano logró una estabilidad política²³ en una forma *sui generis*, el cual no dudó en utilizar los procedimientos y normas de carácter democrático, como son las elecciones periódicas y la renovación pacífica de poderes, para mantenerse durante un prolongado tiempo en el poder.

²⁰ Jean Francois Prud'Homme, *op. cit.*, p. 27.

²¹ Como lo demuestro en la tesis de licenciatura denominada: Raciél Trejo *Las políticas de Bienestar Social del Estado mexicano*. FCP y S, UNAM, México, 1988.

²² Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 1995 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 4), p. 41.

²³ Hablamos de cierta estabilidad considerando que históricamente el sistema político mexicano ha afrontado varios momentos críticos que han puesto en entredicho la estabilidad política, entre los cuales podemos señalar: las elecciones de 1940 y de 1952, el movimiento médico y el ferrocarrilero, el movimiento estudiantil de 1968, la crisis económica de 1982 y las elecciones de 1988.

Ahora bien, en el proceso de la larga transición democrática en México más allá de la abierta disputa por el poder abierta en el ámbito de la lucha secreta se han llevado a cabo la eliminación de los adversarios, por procedimientos nada éticos y no aceptables por una democracia civilizada.

Sin embargo, el proceso electoral ha demostrado ser el camino más viable para alcanzar la democracia: "En México, las pugnas por la democracia que se han manifestado en varias áreas de la actividad política y social han adquirido más visibilidad en la esfera electoral, y por ello los partidos políticos se han convertido en protagonistas principales del proceso".²⁴

Si bien el PRI dominó el escenario político del país, - caracterizado por la falta de competitividad electoral - pasando de ser un organismo único a un partido dominante, se debió históricamente a una combinatoria: "La fuerte imbricación de partido y gobierno junto con la incapacidad de la oposición para la alternancia".²⁵

Este ciclo, que ya terminó, coloca a esta organización política en su verdadera dimensión histórica. Vivir y comportarse como un verdadero partido político, sin mando presidencial o subsidios ocultos. Ahora el reto es integrarse al esquema competitivo con sus propios medios, oferta política y con nuevos liderazgos lejos de la plataforma que le otorgaban los programas de gobierno.

En este contexto el tránsito de elecciones no competidas, a elecciones competidas de un sistema de partido único a un sistema pluripartidista, ha ubicado a las elecciones como un elemento crucial en la vida política nacional. Con el proceso electoral de julio del 2000 quedó demostrado que la vía electoral es la legítima para acceder al poder en México.

Sin embargo, no debemos dejar de reconocer las circunstancias que en determinada etapa histórica dieron a México, el rasgo más sobresaliente de su sistema político, como fue mantener la estabilidad política, alejada de las asonadas militares, especialmente si se le compara con otros países de América Latina. Todo ello, sin duda permitió la maduración de la sociedad mexicana, la cual encontró en el año 2000 su oportunidad para relevar al viejo PRI, sin fricciones o escisiones de carácter nacionales por otra propuesta política, en el marco de una estabilidad y de un sistema que garantiza elecciones libres y competitivas, en lo cual el propio partido en el poder había ayudado a construir.

²⁴ Jean Francois Prud'Homme, "Elecciones, partidos y democracia", en Victor Manuel Durand Ponte (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI Editores, 1994, p. 43.

²⁵ Alberto Aziz Nassif, "Los partidos políticos en México: una mirada frente a 1994", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 2, núm. 3, diciembre de 1993, pp. 168-169.

VI. La difícil transición mexicana

A partir de la década de los setenta, lo que viviría la sociedad mexicana era algo nuevo, en un sentido muy profundo: desde 1968 México había vivido una enorme conflictividad de tipo sindical, social, de guerrilla rural y urbana. Además, de otros sucesos políticos recientes (de 1958, 1965, 1971 y 1973), tales como las movilizaciones políticas de obreros, médicos, estudiantes y trabajadores de diversos sectores por democratizar al país, habían costado duras represiones, sangre de muertos y muchos desaparecidos, sin lograr en sus demandas se tradujeran en avances concretos.

En agravio de esta situación, paradójicamente, se celebraron unas elecciones en 1976 donde sólo se registra y participa un solo candidato a la Presidencia de la República del PRI (José López Portillo), que fue apoyado por el PPS (Partido Popular Socialista) y por el PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), y éste (candidato) gana con el 100 por ciento de los votos.

Sin embargo, el conjunto de esas movilizaciones de inconformidad social, cambiaron el escenario que obligó al régimen político a iniciar una apertura. Esto ocurre, con la primera reforma electoral de 1977, siendo Secretario de Gobernación, don Jesús Reyes Heróles, que tiene dos elementos: flexibilizar los requisitos para que fuerzas a las que se les mantiene fuera del escenario electoral puedan ingresar al mismo, y una nueva fórmula para la integración de la Cámara de Diputados.

Esas dos medidas, que a muchos les parecieron mínimas, generaron una espiral creciente de necesidades y nuevos conflictos, que hicieron necesarias las reformas (electorales) de 1986, de 1989-90, de 1993, de 1994, y de 1996, que permitieron ir a unas elecciones, la de 1997 y la del año 2000, en condiciones democráticas.

Tales movimientos civiles, sociales y políticos habían provocado catarsis profundas en la sociedad mexicana. Se llegó a plantear entre muchos actores, la vía pacífica o armada para alcanzar el poder. Se impuso la vía pacífica, pero los cambios no fueron rápidos, por el contrario, ocurrieron a distinta velocidad vía transformaciones graduales, sucesivas; escenificando una construcción de instituciones y de hábitos, unos detrás de los otros. Sobre todo era un tránsito que no se ajustaba a las ideas y las experiencias revolucionarias recientes en América Latina.

En nuestro país, según Federico Reyes Heróles, sobre este interesante periodo de la apertura de los setenta, escribió: "Comienza apenas la consolidación partidista de una oposición, que deja los cotos, por llamarlos de alguna manera, para salir a la calle a ganarse un electorado, generando con ello un muy sano enfrentamiento discursivo de efectos modernizantes, cuando ya se hace necesario un vehículo paralelo, innovador y útil, pero paralelo y mucho más ágil. La solución no es abrir aquí y cerrar allá".²⁶

²⁶ Federico Reyes Heróles. Transfiguraciones del Estado mexicano. FCE. México, 1986.

Para ese momento, el concepto revolución ya no era adecuado para entender el tipo de cambio político que se había puesto en marcha, que a lo largo de los años formaría parte de la larga y difícil transición democrática mexicana.

Así, México entró a formar parte de un fenómeno mundial y novedoso. Muy pronto los estudiosos sobre la transición fueron ganando terreno.

Incluso durante los años posteriores varios intelectuales mexicanos, entre ellos el propio Federico Reyes Heróles tomando como ejemplo a España, en lo que él denominó: la *transición pactada*²⁷, planteó en 1991, que México... "Quizá el reto mayor para el establecimiento en los próximos años, será el de desenvolverse como un *presidencialismo de transición*. El término flota en el ambiente. No es gratuito. Muchos argumentan que el ejercicio de comparación no es válido. No venimos, se dice, de un régimen dictatorial. La democracia formal se encuentra en plena vigencia, dicen. Se encuentra en plena vigencia, creo yo, un derecho mexicano, hasta allí; pero no vivimos vigencia la plena del derecho, es Estado de derecho. Luego, hablar de transición es válido. El imperio del derecho es todavía una utopía en México. Lo es entonces el Estado de derecho. Transitar supone ir de un sitio a otro. La transición que muchos esperan debería conducir a México de una democracia imperfecta, no a la perfecta que en estricto sentido platónico no existe, pero sí quizá a una *democracia de auténtica aceptación*."

"No se trata de que las leyes se acaten, sino que se respete su contenido, respeto social a la norma y sus consecuencias. Aceptación auténtica de las leyes, aceptación del proceso electoral como válido, de la calificación y, por ende, de los resultados, ello para hablar exclusivamente de lo electoral.

"La aceptación auténtica del veredicto democrático es el sustento de convivencia social. Sobre él no puede haber tacha, sobra alguna. No fue así en México en 1988".²⁸

Durante los años noventa, el planteamiento de que México, atravesaba una transición política había tomado cartas de naturalización en nuestro país. Varios especialistas, definieron las *principales características que la transición mexicana, estaba adoptando*. Para José Agustín Ortiz Pinchetti, las definía de la siguiente forma:

"Así como el sistema presidencialista fue considerado por los expertos en la década de los 70 como *de clara originalidad, pero de entendimiento oscuro*, la transición mexicana es a tal punto barroca lenta, tortuosa, insólita, que podría tener esas mismas características.

²⁷ "Se ha dicho que la simulación forma parte del consenso en las transiciones si se quiere que éstas sean pacíficas. (Raúl Morodo, La transición política. Tecnos, 1984.) En España la simulación radicó, entre otras cosas, en la no aceptación auténtica por parte de la oposición del orden constitucional vigente, y sin embargo, acatarlo en los hechos. Ello supuso ir a la integración de las nuevas cortes en el entendido de que funcionarían como constituyentes. Irían a las decisiones políticas fundamentales. Es decir, se sobrentendió que las cortes negarían a su propio progenitor. Esa fue la *transición pactada*". Citado en Federico Reyes Heróles. La democracia difícil. Grijalbo. México, 1991. P.85.

²⁸ Federico Reyes Heróles. La democracia difícil. Grijalbo. México, 1991. p. 84.

A). En nada se parece a las transiciones de otros países latinoamericanos de la última década. México no ha tenido que dismantelar una dictadura militar, al menos en apariencia. Las fuerzas armadas como institución han actuado como o nada en nuestro proceso. La transición no se ha dirigido contra gobernantes militares o contra dirigentes políticos o civiles asociados a ellos.

En México no ha habido un derrumbe de un sistema socio-económico centralizado de tipo marxista o fascista. Ni los reformistas ni los revolucionarios han derrocado a un gobierno autoritario para sustituirlo por un gobierno democrático. La transición mexicana no ha sido desencadenada por la muerte o retiro de un personaje emblemático...

B) La transición mexicana es un proceso por el cual el Presidente de la república y algunos grupos de la élite en el poder asociados con las oposiciones, deciden hacer una reforma profunda para transformar progresivamente el régimen autoritario en otro más moderno y participativo, toda vez que éste está agotado, ha perdido legitimidad, muestra fisuras y conflictos peligrosos y está resintiéndose además presiones externas que obligan a una "actualización".

C) Esta iniciativa requiere de dos condiciones para prosperar una objetiva, la presencia de una oposición democrática que ha crecido en los últimos años y que está dispuesta a involucrarse en el proceso de pactar con el gobierno las condiciones del tránsito e incluso las rupturas con el pasado, cancelando al menos temporalmente una confrontación radical. Otra subjetiva, que es la convicción del presidente y/o gran parte de la coalición gobernante de que sus intereses vitales se verán menos amenazados con el proceso de apertura democrática que con la permanencia del "sistema" deteriorado, deslegitimado y en crisis."²⁹

Para explicar este contexto, a lo largo de los últimos años, como bien lo ha señalado el sociólogo José Woldenberg, quien escribió: "El concepto de transición democrática ha sido moneda de uso común en el debate político y en la investigación académica. Al concepto se le han endosado una buena cantidad de calificativos: difícil, inconclusa, interminable, sin alternancia, entre muchos otros. Todos ellos muestran la enorme dificultad que hemos tenido para aprender y entender la realidad política que, a pesar de todo, ha ido apareciendo ante nuestros ojos como una cascada de acontecimientos novedosos y aparentemente inconexos."³⁰

En otra ocasión, el propio Woldenberg, insistió sobre este concepto: "Por transición creo que debemos entender varias cosas: en primer lugar, un tipo de cambio político distinto a revolución, un cambio que no es súbito, generalmente se desenvuelve por etapas y en el cual la línea entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes, a la puja presente de las fuerzas políticas. En segundo lugar, se trata de un cambio negociado, donde los actores no tienden a las rupturas

²⁹ José Agustín Ortiz Pinchetti, "La transición mexicana: avances y retos". En *La transición difícil*. Ediciones la Jornada, México, 1998. pp. 151-152.

³⁰ Versión estenográfica de la conferencia inaugural del coloquio "Dilemas de la Democracia En México", dictada por el mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General Del IFE. México, D.F., 22 de febrero de 2000.

definitivas y son capaces de dialogar y de establecer compromisos. En tercer lugar, la transición es un proceso en el cual típicamente la negociación se centra en las reglas del juego; ellas no están definidas y hacen la parte medular del litigio político.³¹

Según el significado del *concepto de transición*³², para el jurista Néstor de Buen, escribió en 1998, "esto: implicaría la idea de que a partir de un régimen no democrático se intenta lograr un sistema democrático. Es camino no casual sino deseado y provocado."³³

Por esta razón, la transición, más que nada significa un trayecto que arranca, generalmente, de un gobierno autoritario, atravesando varias fases difíciles, distintas unas de las otras. Donde el papel de los actores políticos, es impulsar cambios políticos –superficiales o profundos– y que no necesariamente todos saben que son parte de una transición. En este esfuerzo político por instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado, por alguna razón grave o de emergencia.

En ese sentido coincidimos con los planteamientos, que sobre las transiciones han desarrollado O'Donnell y Schmitter, respectivamente en sus trabajos, cuando señalan que las transiciones dan soluciones a los regímenes autoritarios o de crisis constitucionales o de procesos revolucionarios. Es decir, cuando estos procesos se dan salidas pacíficas, en una *transición por reformas*.³⁴

Pues bien, México ha vivido un proceso de ese tipo, una *transición por reformas* y agregaríamos un rasgo crucial adicional: ninguna de las fuerzas fundamentales buscó o recurrió a la violencia como método de contención o de aceleración, todo lo contrario. En México, como en los países del Este europeo, la transición estuvo marcada permanentemente con un esfuerzo consciente por evitar la violencia política.

Para Woldenberg un momento culminante de este proceso arranca e inaugura la etapa de las reformas para la transición, para el se inicio "...desde el discurso de Chilpancingo, pronunciado en 1977 por el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, y en el cual señalaba la necesidad de reformar, para impedir el resurgimiento del México bronco, hasta la operación perentoria y reformadora de 1994, la constante ha sido demostrar la viabilidad de la lucha legal y electoral, frente a los varios brotes de violencia política en nuestro país. Ese ha sido uno de los acuerdos implícitos fundamentales que han motivado la negociación, el acuerdo, la transición."³⁵

³¹ Versión estenográfica de las palabras del mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, Durante la Mesa "El Papel de las reformas Electorales en la Transición Democrática de México", En el Marco del Módulo VIII "Retos Y Perspectivas de la Democracia en México", efectuado en el auditorio de este instituto. México, D.F., 28 de marzo de 2000.

³² La palabra "transición" expresa la idea de acción y efecto de pasar de un modo de ser o de estar a otro distinto de acuerdo con el Diccionario de la real academia Española. Diccionario de la real academia Española. Vigésima edición, t.II, p1330.

³³ Néstor de Buen, "La transición democrática". En *La transición difícil*. Ediciones la Jornada, México, 1998. P. 31.

³⁴ Guillermo O'Donnell, *El Estado Burocrático autoritario, 1966-1973; triunfos y derrotas y crisis*. Belgrano, Buenos Aires. 1982; Philippe C. Schmitter, "Corporatismo (corporativismo)", En Luna, Matilde y Ricardo Pozas, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1992. pp. 3-26

³⁵ Versión estenográfica de la conferencia inaugural del coloquio "Dilemas de la Democracia En México", dictada por el mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General Del IFE. México, D.F., 22 de febrero de 2000.

El cambio político mexicano camina sobre esa insistencia constante a favor de la no violencia. Sus armas han sido otras: la movilización testimonial, la desobediencia civil, aprovechar el recurso de los medios de comunicación para llamar la atención, la crítica pública y la denuncia, la elaboración intelectual, la apelación a la opinión pública extranjera y una disposición permanente para negociar y llegar a acuerdos con el Estado y el PRI.

Es una combinatoria especial de todo ello desde múltiples frentes, desde todos los partidos, también desde el gobierno y a lo largo de muchos años, en tortuosos trámites, diferencias y dificultades políticas.

En perspectiva histórica, debe decirse que el cambio político mexicano ha sido sistemática y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de ese diálogo, de esa negociación, han girado en torno a la reforma electoral.

Los episodios precedentes que abrieron al régimen, le siguieron otros neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país en 1977, 86, 89-90, 93, 94 y 96, estuvieron centrados en el tema electoral y en su agenda.

Para esta fecha, después de las sucesivas reformas constitucionales, en materia electoral, ya varios estudiosos del sistema político mexicano, reconocían los avances democráticos que permitían hablar ya de una transición política. José Agustín Ortiz Pinchetti, escribió en 1998, la siguiente reflexión: "Creo que podríamos hablar de que existe la transición si nos atenemos a los hechos conceptos que forman nuestra vida política de hoy. Intentare agrupar los signos que me parecen evidente en tres apartados:

"Se ha acelerado el proceso de *liberalización* a un punto que parece ya muy difícil de revertir

"Otro sintoma importante: los acuerdos políticos promovidos o aceptados por el régimen y que están poniendo las bases para nuevas instituciones. He señalado los acuerdos para la reforma Electoral, pues son un signo claro de la transición. El gobierno está perdiendo o está renunciando al control de las elecciones.

"La prueba del ácido en una transición es constatar si las antiguas instituciones están o no en operación como antes. Hay que aceptar que el México político y administrativo que heredo Zedillo de Salinas está en proceso progresivo y rápido de cambio".³⁶

Las interrogantes que tenían que ser resueltas para dar garantías a los actores políticos se centraron principalmente el lograr reconocer al adversario en un marco de libertades políticas. Por ello, el inicio estuvo básicamente su arranque el una serie de reformas electorales, que concentraban buena parte del cambio político que demandaban los actores centrales en México.

³⁶ José Agustín Ortiz Pinchetti. "La transición mexicana: avances y retos". En *La transición difícil*. Ediciones la Jornada, México, 1998. pp.148-149

Para entender mejor por qué la prioridad de los temas electorales, hagamos una comparación del caso mexicano frente al caso español o frente a las transiciones del Este europeo. Esos países centraron su atención en la refundación constitucional de la democracia, es decir, centraron sus baterías políticas, sus negociaciones y sus compromisos en la institucionalización de los poderes del Estado y los partidos.³⁷

En cambio en México, las energías se centraron en definir la serie de organizaciones formales, leyes, instrumentos y cuerpos que administran o gestionan elecciones. La diferencia es importante, pues ordena y jerarquiza de otro modo los temas y las tareas de la construcción democrática, que en cierto modo determinan el contenido de la propia transición.

Las reformas electorales, debían cumplir cuando menos dos funciones: desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos y, por otro lado, permitir emerger sin cortapisas, sin restricciones artificiales, a la verdadera pluralidad política de la nación. En otras palabras: consolidación y desarrollo nacional de los partidos políticos, y segundo, la creación de unas leyes y unas instituciones reguladoras de su competencia.

Esta peculiar trayectoria de nuestro tránsito político es comprensible y justificable, dado el enorme rezago que mantenía el país en materia electoral. La transición se centró a discutir el diseño del régimen constitucional, ni las instituciones de gobierno, ni la división de poderes; la posibilidad de régimen republicano, democrático, representativo y federal estaba ahí, planteada ya desde la Constitución, y eso ha hecho una diferencia muy profunda, porque en otras transiciones tales asuntos habían sido de indiscutible prioridad desde el inicio.

Así pues, luego de décadas de recurrente movilización, conflicto y discusión, negociación y reforma electoral, luego de un largo ciclo de construcción institucional, México pudo echar a andar la maquinaria constitucional que formalmente estaba ahí desde 1917. La nueva vida electoral empezó a producir realidades absolutamente nuevas: la representación de la nación se modificó, porque existían diferentes opciones nacionales, claramente definidas y de entre las cuales el ciudadano toma una opción; división de poderes, por la llegada mayoritaria de partidos distintos al del Ejecutivo en el Congreso de la Unión; federalismo, por la nueva realidad electoral en los

³⁷ En el caso de España, la sociedad en los años setenta permitió una decisión estable a favor de alguna de las opciones políticas planteadas: ruptura, reforma y continuidad, según una sugerente obra de Josep M. Colomer "...en la transición española iniciada en 1976 miembros de varios grupos de opinión adaptan sus ordenaciones de preferencias sin renunciar a las que sitúan en primer lugar, pero cediendo en las segundas y terceras de modo que la interacción mutua eluda la producción de un ciclo y de lugar a un equilibrio estable.

Colomer, en el párrafo siguiente nos explica a qué se refiere, cuando se plantea las opciones que tuvieron que aceptar los ciudadanos y partidos en España, con el fin de construir su tránsito a la democracia: "Así, por ejemplo, cuentan con amplio apoyo los reformistas del franquismo que estarían dispuestos a aceptar una ruptura pactada con la oposición democrática como mal menor ante el temor de un mayor protagonismo de la oposición revolucionaria, evocando con terror por los recuerdos de julio y agosto de 1936. Análogamente, los simpatizantes de la oposición democrática aceptan que ésta esté dispuesta a negociar y pactar la reforma con reformistas y aperturistas, con las concesiones consiguientes, por temor a una involución ultra, ahuyentada como una pesadilla por las huellas del final de la guerra y la posguerra, etc". Joseph M. Colomer. El arte de la manipulación política. Editorial Anagrama. Barcelona, 1990. p. 32.

estados, cuyos gobiernos emergen de los votos locales y no de decisiones tomadas en el centro, entre otros factores.

Como lo reconoce José Woldenberg, "...la transición ha sido un tiempo de abundantes novedades políticas, desde la legalización del Partido Comunista Mexicano, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista del Trabajo en 1977, hasta el primer gobernador de la oposición en 1989, pasando por una experiencia electoral cismática y traumática en 1988, la conquista de decenas de gobiernos municipales y estatales por parte de partidos distintos al PRI, la recuperación de gobiernos por parte del PRI a través de comicios legales y limpios, alternancia y la pérdida de su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997; de esta manera, produciendo y acumulando novedades, se ha modificado drásticamente el régimen político de México, el funcionamiento real del sistema político".³⁸

El cambio ha sido profundo y difícilmente reversible. No hemos llegado a un régimen inédito, históricamente inexplorado y a una invención constitucional original, llegamos simplemente a un sistema democrático, donde el voto de ciudadano de a pie decide lo fundamental en política: quien gobierna y quien nos representa.

Así pues, la nuestra es una *transición de reformas* centrada en lo electoral. Si comparamos la transición mexicana con otros procesos de cambio, como el español, el portugués o con los del Cono Sur de nuestro continente, la aseveración puede incluso resultar poco comprensible. Allá, salían de prolongadas y sangrientas dictaduras, la catarsis de la experiencia del cambio fue más clara y fue sentida con mayor rigor por sus sociedades, sus discusiones eran otras y sus prioridades constitucionales e institucionales eran también muy distintas. La realidad mexicana cursó por otro camino, no requirió un pacto refundacional, sino construir las dos de sus piezas ausentes: un fuerte sistema de partidos y echar a andar una vida electoral auténtica y competitiva.

Así que en el caso mexicano, fue algo más que lo electoral. Era una esfera que al desarrollarse y expandirse, al cobrar vida propia, alteró y sigue alterando otros ámbitos de la vida nacional: la discusión pública, la forma en que funciona el gobierno, la relación entre los estados y las regiones del país, el prestigio político de la nación ante el mundo, el surgimiento de múltiples organizaciones, las conductas, las ideologías, las estrategias de los actores, la cultura y la cultura política.

Quizá lo más importante es que las elecciones se convirtieron en la ocasión y la forma privilegiada, mediante la cual se ejercían y afirmaban los derechos y las libertades políticas; fueron momentos para desplegar las energías contenidas y para expresar la verdadera pluralidad política de la nación. Desde entonces, lenta y sistemáticamente, un proceso electoral tras otro, las libertades públicas y los derechos políticos no hicieron más que expandirse y afirmarse. Lo electoral era, en realidad, vehículo para una transformación muchísimo más amplia.

³⁸ Op. cit.

Las sucesivas reformas electorales abrieron las puertas para que grupos e ideologías tuvieran acceso al mundo electoral, para quedar, por tanto, sujetas a todas las restricciones de la ley, pero también a todas sus ventajas y a su protección.

Hizo algo más: empezó a ejercer un poder gravitacional sobre un amplio abanico de grupos de todas las tendencias y de todos los sectores. El espacio electoral atrajo a organizaciones de campesinos, obreros, magisteriales, a contingentes del norte y del sur del país, atrajo lo mismo a comunistas liberales o sinarquistas, su mecánica empezó a envolver a mundos ideológicos antes refractarios a los procedimientos democráticos; ante los ojos de la enorme mayoría de fuerzas políticas se fue acreditando la arena electoral como el territorio legítimo de la disputa política. Entre 1977 y 2000 median más de 20 años de aprendizaje electoral.

Como lo demostró Alonso Lujambio en un trabajo reciente, los Congresos locales se volvieron un espacio pluralista y los municipios ganados por la oposición se multiplicaron; en determinadas zonas del país la oposición alcanzó un *status competitivo sin precedentes*. Como lo describe Lujambio, era una transición lenta, inadvertida; para decirlo de otro modo, era una transición la cual además recibió un impulso desde la periferia.³⁹

Las sucesivas reformas electorales – que analizaremos a lo largo de este trabajo – están bien instaladas en el ánimo de la gran mayoría de los partidos políticos, por ende de los ciudadanos. Su viabilidad de las mismas se logró, gracias sus innumerables negociaciones, había propiciado un cambio radical, mucho más allá de su propia esfera.

Los poderes del Estado mexicano, el Congreso de la Unión y varias gubernaturas del país fueron ocupadas por partidos distintos al PRI, generando y confirmando un equilibrio de poderes y un reparto en las responsabilidades de gobierno inédito en México.

Lo más importante era, sin embargo, que ese cambio profundo había sido posible sin violencia, democráticamente, como producto de procesos combinados de votación masiva, reformas electorales y competencia abierta.

La geografía electoral muestra una ciudadanía plural, con preferencias extraordinariamente diversas; una ciudadanía que asiste a las urnas masivamente y que ha usado su voto para cambiar la fisonomía y el funcionamiento real del Estado y de toda la política nacional.

Al empezar el año electoral 2000, los datos del reparto del poder son elocuentes y hablan por sí mismos: el PAN gobernaba 6 estados del país, el PRI 21, el PRD 5. Pero en las ciudades la geografía electoral muestra un rostro aún más competido: 12 capitales de los estados eran gobernadas por el PAN, 4 por el PRD, incluyendo la capital del país, y 14 el Revolucionario Institucional. De tal suerte que el 51 por ciento de la población estaba siendo gobernada por ejecutivos distintos al Partido Revolucionario Institucional.

³⁹ *Op.cit.*

Los cambios han sido sistemáticos y cada vez más importantes. Desde 1997, en su primera elección para jefe de gobierno, la capital del país fue ganada por el Partido de la Revolución Democrática. Así, pues, la alternancia política en los gobiernos es un hecho de esta transición, la hemos visto multiplicarse y sigue ocurriendo, elección tras elección.

Así, podríamos resumir el proceso de cambio político desatado hace 20 años y que después de las elecciones del 2 de julio de 2000 se despliega, como un proceso exitoso. Todas sus características presentadas hasta nos muestran de un fenómeno expansivo, gradual, por eso en lo fundamental ha sido pacífico y también difícil de revertir.

PRIMERA PARTE

Capítulo I

Marco teórico: partidos políticos, financiamiento y prerrogativas

1.1. Democracia, partidos, y elecciones

El restablecimiento de la democracia como forma de gobierno durante los años ochenta en el siglo XX en América Latina generó un enorme interés por todo lo relacionado con las elecciones y los sistemas de partidos en tanto que "la estructura del sistema de partidos es el factor que tiene mayor relevancia para el buen funcionamiento del sistema de gobierno".⁴⁰ Buena parte de los problemas de gobernabilidad tienen su explicación en la debilidad del sistema electoral, parte fundamental de la democracia. Esta es la razón por la que la mayoría de las sociedades, busca el ideal democrático como forma de vida y gobierno.

Como punto de referencia más directo al tema del financiamiento de los partidos políticos, consideramos el concepto de democracia, piedra angular de todo sistema político que se considere moderno. De la democracia política se desprenden los elementos necesarios para establecer principios, reglas y procedimientos claves para el financiamiento de los partidos.

La palabra *democracia* no dice mucho en su definición, es un concepto que adquiere connotaciones diversas en un proceso de transformación y de cambio. El término ha sido utilizado en infinidad de sentidos, se le han agregado diversos adjetivos y hasta se ha llegado a distorsionar su significado básico. La democracia busca la más amplia participación de los ciudadanos en las *decisiones políticas*.⁴¹

En su definición original y etimológica la palabra *democracia* proviene del griego *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), es decir, el *poder del pueblo*. En su concepción original, el concepto *democracia* resulta complicado alcanzarla de manera plena en las sociedades modernas, sin embargo, ha sido el punto de referencia principal de muchas sociedades para lograr una mejor convivencia y una mayor calidad de vida.

Giovanni Sartori como Norberto Bobbio parten de elementos diferentes en su definición de democracia. Sartori se centra en la conceptualización y contenidos, mientras que Bobbio se centra

⁴⁰ Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, pp. 9-10.

⁴¹ "El vocablo *democracia* es una de las expresiones que ha recibido mayor número de definiciones que pretenden conceptualizarla. Ya en 1956, el filósofo Ame Naess enumeró 311 definiciones desde Platón hasta mediados de la década de 1950 (*Democracy, ideology and objectivity*, oxford, 1956) lo que muestra el caos semántico existente al respecto. A ello contribuye el hecho de que todos los regímenes políticos buscan cubrirse con el manto legitimador de la democracia. En Humberto Nogueira, "Los programa de educación cívica en la transición a la democracia". En *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*. IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica, 1990. pp. 205 y 208-209

en los procedimientos, sin embargo, ninguno se limita a estos aspectos y abarcan el tema democracia en conjunto.

Sartori, interesado en conceptualizar la palabra, en su análisis parte del sentido etimológico del término *democracia*, ligado en su origen al gobierno o poder del pueblo, vigente por casi 15 siglos, como referencia a la asamblea popular, a la mayoría, a todos, a la multitud.

Analiza y agrupa seis interpretaciones de la palabra pueblo, que refieren diferentes grados de inclusión: todo el mundo, un gran número, la clase baja, a una totalidad orgánica, una mayoría absoluta y una mayoría limitada. Critica y descarta los cuatro primeros y se centra en los referentes a la mayoría absoluta y la limitada.⁴²

De manera que para Sartori la democracia es el gobierno de la mayoría, con el límite de la minoría. Es decir, la democracia no es sólo el poder popular, ni simplemente el gobierno de la mayoría limitada que respeta los derechos de la minoría como condición necesaria del régimen democrático.⁴³

Por su parte, para Bobbio, el hombre democrático reconoce sus errores, actúa y analiza los resultados de sus acciones, pero sobre todo sabe escuchar. Para este autor, la democracia surge como una necesidad de tomar decisiones de manera transparente, del diálogo de cara a la sociedad, considerando que no existe una verdad, sino varias.

Bobbio parte de un concepto mínimo de democracia, considerada como el conjunto de reglas y procedimientos políticos que autorizan la toma de decisiones colectivas vinculantes para una sociedad⁴⁴; es decir, considera que el elemento clave de la democracia son las reglas del juego, su sentido formal.

Bobbio se adelanta a Sartori cuando afirma que cuando las democracias logren transitar de los procesos eminentemente políticos a ámbitos no políticos, se podría hablar de una democracia más social, más sustantiva, lo que permite la aseveración de que la democracia puede ser compatible con el viejo "ideal socialista". Los medios de la democracia determinan en gran parte la forma como se construyen los órdenes políticos, y éstos son: que todos los ciudadanos deben gozar de derechos políticos, el voto debe de tener igual peso, la libertad de voto según la propia convicción, el ofrecimiento de opciones reales y, sobre todo, la regla de la mayoría sin limitar los derechos de la minoría. Los fines de la democracia son la tolerancia, la libertad política, la igualdad y solución pacífica de los conflictos, pactos y acuerdos.

Para Sartori la votación sin una elección libre no puede traducirse en un gobierno representativo y si la representación es insegura, la elección sin opciones es fraudulenta. Las democracias

⁴² Giovanni Sartori, "La democracia etimológica", en *Teoría de la democracia*, 1. *El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, cap. 2, pp. 41-46.

⁴³ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁴ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, cap. 1, pp. 14-15.

modernas giran en torno al principio de la mayoría relativa, de los procedimientos electorales y de la transmisión de poder.⁴⁵

Es decir, tanto Bobbio como Sartori distinguen entre la democracia ideal, la del deber ser, apegada a normas, y la democracia real (empírica), donde intervienen procedimientos formales y contenidos sustanciales. Para Sartori la democracia es un sistema ético-político que tiene como eje central la idea de la libertad política.

Hasta aquí podemos decir que la democracia constituye una doctrina favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. En dicha forma de gobierno el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder.

Recordemos que desde hace años Abraham Lincoln definió a la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".⁴⁶ Máxima que sigue vigente y se traduce como prototipo para una forma de gobernar.

En nuestra civilización, un país es más democrático si trata y logra hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos públicos. Muchos tratadistas sostienen que la democracia es la manera más eficaz y poderosa de legitimar el poder y que sin ella el gobierno estaría integrado por una horda de delincuentes y vivales ocasionales.⁴⁷

Recordemos que la concepción moderna de democracia tuvo su origen a fines del siglo XVIII, después de las grandes revoluciones: la inglesa, la estadounidense y la francesa. Es una forma de gobierno que se apoya en las ideas de Locke y Montesquieu, adopta principios políticos como la soberanía, la división de poderes; los derechos y las garantías individuales; la forma de república o monarquía constitucional el voto de las mayorías, y el sistema representativo.⁴⁸

Sobre la democracia se han escrito cosas muy diversas. En el pasado, el tema fue la democracia directa; la democracia representativa es el tema actual.

Cabe señalar que entre el concepto antiguo y moderno de democracia hay bastante diferencia; en el primero tenía intervención directa el pueblo y el segundo se basa, primordialmente, en el sentido representativo.

En la actualidad, al hablar del ideal democrático, una referencia obligada es la democracia directa, la del mundo griego, que de ninguna manera fue perfecta, pues es citada por su forma excluyente, ya que sólo participaban los ciudadanos y quedaban fuera las mujeres, esclavos, entre otros, y las asambleas frecuentemente eran cooptadas de acuerdo con la voluntad de los demagogos.

⁴⁵ Giovanni Sartori, op. cit., p. 54.

⁴⁶ *idea amplia e innovadora para la época de Lincoln, que constituyó el fundamento conceptual y argumento central de su lucha por la libertad de todos los hombres. Véase Richard Hofstadter. La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, México, FCE, 1985, pp. 108-125.

⁴⁷ Consúltense Jean-Jacques Chevallier, *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días*, Madrid, Aguilar, 1984.

⁴⁸ Véase Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1985; John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*; G. H. Sabine, *Historia de la teoría Política*, FCE.

El concepto de democracia en la Antigüedad implicaba una concepción de organización política negativa; en la sociedad moderna, a pesar de sus retos y promesas no cumplidas, sigue siendo la mejor forma de gobierno posible.

El fortalecimiento de la democracia debe partir de la cultura de cada país, pueblo o nación, pues las limitaciones culturales nos hacen caer en el error sin reparar o reaccionar frente a las causas, y que ahora el pluralismo social se expresa por medio de los partidos políticos.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas define la democracia como un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.⁴⁹

Para el politólogo estadounidense Samuel Huntington,⁵⁰ el principal desafío de la democracia es de tipo cultural: que la gente despierte, se organice y participe racionalmente, pues el desarrollo económico y social, como el producto interno bruto (PIB), la educación, la salud, la infraestructura son elementos esenciales de la democracia.

Por ello reconoce que la diferencia política más importante entre los países se refiere no a su forma de gobierno (democracia, dictadura, monarquía), sino al grado de gobierno con que se cuenta (consenso general, legitimidad, eficacia, estabilidad, organización). Aunque no descarta la democracia como la mejor forma de gobierno y reconoce que la solución, ante la inestabilidad de los países en vías de modernización, es una fuerte organización partidaria, elemento principal de la democracia.

Consideramos que la mejor forma de organización, en las complejas sociedades de hoy, es más viable en los regímenes democráticos: "En el mundo moderno, el que organiza su política es el que controla el futuro".⁵¹

Joseph M. Colomer, escribió, sobre importancia de la democracia como forma de gobierno: "...el principal contenido que hace a la democracia preferible a cualquier forma de dictadura es que no impide la equivocación, el cambio de opinión y el pacífico derrocamiento de los gobernantes, aunque no dé seguridad de conseguirlos.

"En última instancia, la democracia es mejor porque, como suele decirse, es preferible contar votos que cortar cabezas. En una instancia más próxima, porque requiere, pese a todo, participación de

⁴⁹ Andrés Serra Rojas, Ciencia política, la proyección actual de la teoría general del Estado, 4ª. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 592-595.

⁵⁰ Según Huntington, los principales aspectos de la modernización son: urbanización, industrialización, democratización, participación de los medios de comunicación. Las dos categorías de los aspectos de modernización son: movilidad social, que abarca cambios en las aspiraciones, y desarrollo económico, que implica cambios de capacidades.

⁵¹ Samuel Huntington, *El orden político de las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, p. 404. Como vemos, en el mundo moderno el término democracia está directamente relacionado con el sistema electoral y específicamente, con el concepto moderno de partidos políticos, como una función clave en la representación política.



los ciudadanos, aunque ésta sólo consiga imponer límites a las decisiones siempre aleatorias que toman los políticos y los funcionarios, porque produce libertad e impide la opresión de los individuos, y porque se apoya en unos principios de igualdad jurídica que son condición de cualquier otra igualdad de derechos de las personas".⁵²

En el contexto internacional, elecciones son un requisito para un país que quiere ser parte de la comunidad de las naciones democráticas. No existe ninguna otra posibilidad, las elecciones libres son el único expediente aceptable y legítimo para alcanzar los cargos de gobierno y los puestos legislativos. Las reglas del juego democrático son muy claras, para todos los contendientes, en cualquier parte del mundo.⁵³

Sartori concluye que la situación actual es muy distinta a la del pasado y que la palabra democracia requiere de una nueva denominación, pues cuando fue acuñada en la Antigüedad, hacía referencia al pueblo como una unidad pequeña -en la Atenas de entre 2 mil a 5 mil ciudadanos-, pero "hoy en día 'el pueblo' representa un agregado amorfo, en una sociedad altamente difusa, atomizada y, en última instancia, anómica".⁵⁴ Por lo tanto, hoy resulta utópico hablar de una democracia directa.

Los últimos dos siglos han demostrado en el buen funcionamiento de un gobierno representativo, los partidos políticos, son elementos indispensables de la democracia.

No hay democracia sin partidos y, como lo mencionó Giovanni Sartori, "más que cualquier otro elemento, es la competencia de partidos con recursos equilibrados, lo que genera democracia"; lo que se busca es la consolidación de los partidos políticos y su implantación democrática.

Dentro de este marco de ideas, parece que lejos de simplificarse, tanto la práctica como el concepto mismo de democracia se hace más complejo, principalmente por el dinamismo y el

⁵² Joseph M. Colomer. El arte de la manipulación política. Editorial Anagrama. Barcelona, 1990. p. 307.

⁵³ Las reglas del juego democrático:

El gobierno de la mayoría y respeto de los derechos de la minoría o minorías

Participación en el proceso electoral a través de elecciones libres, competitivas y transparentes, con sufragio universal, personal, igual, informado y secreto en la designación de las autoridades políticas.

Reconocimiento del pluralismo ideológico y político y la igualdad de oportunidades de las distintas fuerzas políticas en competencia.

Existencia de periodicidad en el recambio de los gobernantes que posibilite la alternancia en el poder.

Reconocimiento y respeto efectivos a la autonomía relativa de los cuerpos intermedios de la sociedad, expresión de los intereses sociales, culturales y económicos.

Ejercicio del poder conforme al estado de derecho que puede resumirse en:

Sujeción al ordenamiento jurídico, cuyos preceptos constituyen la concretización racional de la voluntad del cuerpo político de la sociedad a través de órganos representativos de la voluntad popular y con la posible intervención directa del pueblo.

La distribución del poder estatal en órganos diferenciados que buscan impedir el abuso del poder e independencia del Poder Judicial.

Responsabilidad de los gobernantes.

La legalidad de la administración.

Efectiva garantía de los derechos fundamentales."

Humberto Nogueira. "Los programas de educación cívica en la transición a la democracia". En *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*. IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica, 1990. pp. 208-209

⁵⁴ Sartori, *op. cit.*, p. 47.

acelerado proceso de cambio de la humanidad en los últimos años, hechos que provocan que se acorte la periodicidad de los cambios en las formas de organizar la participación ciudadana.⁵⁵

La veloz obsolescencia de los mecanismos políticos tradicionales y la necesidad de implantar reformas políticas constantes, cuyo principal objetivo radica en realizar ajustes en los modelos políticos conforme a la demanda de las sociedades modernas.

Los países en desarrollo, en general se caracterizan por la carencia de instituciones democráticas consolidadas, una debilidad institucional, relaciones corporativas, corrupción, demagogia, paternalismo y una participación política creciente de nuevos actores sociales; en una extraña combinación entre elementos democráticos y autoritarios.

1.2. El reconocimiento de los partidos políticos

Los partidos políticos tuvieron un gran desprestigio en sus orígenes, incluso debe considerarse que su desarrollo inicial se dio fuera de la legalidad, además de que muchos tratadistas de teoría del Estado los consideraban como amenazas al monarca y al pueblo, innecesarios e indeseables. Durante el siglo XVIII y principios del XIX varias legislaciones establecían la prohibición de fundar partidos políticos.⁵⁶

Son muchas las definiciones que los autores han dado de *partido político*, a partir de considerar más relevante alguno de sus aspectos. Maurice Duverger nos habla del problema de conceptualizarlos por la acentuada ambigüedad del término: "Se llama igualmente partidos a las fracciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un *condottiero* en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas".⁵⁷

Para Maurice Duverger -modelo institucionalista- los partidos políticos tienen apenas un siglo de existencia; en 1850 sólo Estados Unidos conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, concebidos como grupos organizados de individuos que se proponen conquistar el poder, conservándolo o participando en su ejercicio, con el objeto de llevar a cabo el programa económico y social sustentado por sus miembros, en tanto que para 1950 ya se encontraban funcionando en la mayoría de los países.⁵⁸

⁵⁵ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989.

⁵⁶ Carlos Vargas Baca, "Reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en el derecho mexicano y comparado", Facultad de Derecho, UNAM, tesis de licenciatura, México, 1994, pp. 22-23.

⁵⁷ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1992, p. 15.

⁵⁸ Maurice Duverger, *op.cit.*, pp. 15-16.

Sociólogos clásicos como Weber, Michels y Pareto definen a los partidos políticos por su fin específico: proporcionar poder a sus dirigentes, y las formas de cómo conservarlo. Sartori define al partido como "cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en los cargos públicos",⁵⁹ lo que incluye el partido único, siempre y cuando se consiga el poder en forma electoral.

Posteriormente, los partidos políticos pasaron por una etapa de tolerancia, propia del Estado liberal del siglo XIX, además de que cobraban mayor presencia y fuerza. La legalidad directa de los partidos políticos ocurre con las constituciones de la posguerra del siglo XX, pues en algunos casos fueron las únicas organizaciones que se mantuvieron, además de que la mayoría de los redactores de los nuevos textos constitucionales eran personas que de una u otra forma tenían lazos con algún partido.⁶⁰

Una de las primeras constituciones que reguló la formación de partidos políticos fue la de la República Italiana de 1947, que en su artículo 49 señalaba: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos, a fin de participar democráticamente en la determinación de la política nacional".⁶¹

Estudiosos de los procesos políticos como Richard Schmidt y George Jellinek consideraban desde principios del siglo pasado que la lucha entre los partidos políticos era algo natural y necesario. Reconocían también que la naturaleza jurídica de los partidos como figuras políticas novedosas era difícil y compleja, además de que su origen y desarrollo presentaba tantos elementos impredecibles que resultaba bastante difícil describirlos rigurosamente desde el punto de vista de la ciencia política o social.

Aunado a ello debemos aceptar que en la esencia de los partidos se encuentran las prerrogativas del ciudadano, y entre sus fines, el acceso al gobierno, la *cosa pública* y el *interés social*. En los partidos políticos encontramos concretizadas una de las garantías individuales del mundo moderno, el derecho de asociación de los individuos, y en sus objetivos la toma o el mantenimiento del poder político, así como la continuidad y el funcionamiento del Estado. Los partidos no son órganos del Estado, pero sí *entes políticos* sin los cuales la democracia y el Estado moderno no podrían funcionar adecuadamente.⁶²

Aunque los partidos políticos fundan su existencia en el derecho de asociación, en su origen no tuvieron existencia jurídica en ninguna parte del mundo, sólo con el tiempo en algunos países fueron reconocidos como sujetos de derecho privado, primero por la ley, luego por la Constitución,

⁵⁹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, op.cit., p. 92.

⁶⁰ Carlos Vargas Baca, op.cit., p. 25.

⁶¹ *Ibidem*, p. 26.

⁶² Véase Herman Heller, *Teoría del Estado*, pp. 198-204, quien cita a Schmidt, Richard, *Teoría de la constitución*, y George Jellinek, *Teoría general del Estado*.

hasta ser finalmente elevados a la categoría de *entidades de interés público*. De manera que en la actualidad se les reconoce un papel sobresaliente en todo Estado moderno.

Antes de su reconocimiento legal los partidos políticos eran vistos con animadversión e indiferencia, como sucedió en Alemania, en España, Italia e incluso en Estados Unidos. Hacia la segunda mitad del siglo XX los partidos políticos lograron el reconocimiento constitucional, que los convirtió más tarde en "la bisagra necesaria entre la comunidad diferenciada de los ciudadanos y los órganos del Estado". Con este tipo de órgano del Estado-comunidad finalizó el periodo del individualismo liberal y "se inauguró de hecho el del llamado Estado de partidos", caracterizado por el papel primario y generalizado de estructuras asociativas análogas.⁶³

Por lo que se refiere a los partidos de masas de finales del siglo XIX, se hallaban escasamente articulados y no tenían actividades permanentes, no requerían de grandes recursos para operar y, por lo regular, era el propio candidato o un grupo de notables quienes lo apoyaban y sufragaban los gastos de campaña, que se apegaban a métodos tradicionales de propaganda. En estos partidos de masas y en los modernos, los gastos crecieron significativamente.⁶⁴

En países como Gran Bretaña, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos, así como en los países escandinavos, los partidos políticos son agrupaciones de derecho privado, es decir, asociaciones civiles con fines políticos y electorales. Su estructura, funcionamiento, así como su participación en la vida pública y específicamente en las campañas electorales son asuntos que se contienen y regulan por la legislación ordinaria, incluyendo la cuestión de su financiamiento, que es generalmente un financiamiento privado y eventualmente público.

Mientras que en países como Francia, Italia, Portugal e incluso Suecia la personalidad jurídica de las asociaciones políticas es reconocida no sólo por la legislación ordinaria, sino también por la Constitución, aunque con un carácter siempre derivado del derecho de asociación. En estos países, junto con el financiamiento privado existe regularmente el financiamiento público, que en algunas naciones es más importante.

En tanto que en países como Alemania, España y México, además de reconocerse a los partidos políticos como frutos de la garantía de asociación, se admite su autonomía constitucional, se les conceden funciones políticas de interés público y, por consiguiente, se les considera sujetos de financiamiento público para el adecuado desempeño de sus actividades, pero pueden complementar sus ingresos con financiamiento privado.

En países donde los partidos políticos son inexistentes en la ley ordinaria, como es el caso de Grecia, o de naturaleza jurídica privada, pero reconocida por la Constitución como Francia, Italia,

⁶³ De acuerdo con estos planteamientos se entiende que no existían organizaciones que intermediaran entre el Estado y los ciudadanos. C. Mortali, "Disciplina dei partiti nella costituzione italiana", en *Reaccoita di scritti*, III, Milano, 1972, p. 39 y ss; y por Giuseppe De Vergottini. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 243-251.

⁶⁴ Jaime Cárdenas Gracia, *Partidos políticos y democracia*, México, IFE, 1996 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 8), p. 45.

Portugal y Suecia, o en los que son entidades de interés público como Alemania, España y México, la legislación electoral se inició en una época relativamente reciente. Estados Unidos y Canadá constituyen casos de excepción en este aspecto, como lo son igualmente sus modalidades de financiamiento público.

De acuerdo con Sartori los partidos son la estructura central intermediaria entre la sociedad y el gobierno. Es decir, los partidos pueden ser sólo vínculos entre el pueblo y el gobierno, sin disponer de algún acceso real a tomar decisiones en el ámbito gubernamental. Los partidos que son parte no pueden identificarse con el Estado, presuponen la diversidad e institucionalización del disenso.⁶⁵

Para la operación de los sistemas políticos modernos es crucial la capacidad de respuesta gubernamental para movilizar apoyo y articular demandas, y como los partidos políticos son tipos específicos de organización para estas actividades,⁶⁶ resulta lógica la relación del gobierno con el partido que lo llevó al poder, especialmente cuando los demás partidos no representaban una competencia real.

En suma, los partidos políticos son realidades que expresan la pluralidad política e ideológica de un país, son los vehículos reconocidos de la contienda política, son fórmulas de agregación de intereses, son referentes ideológicos imprescindibles, son ordenadores de la discusión pública, en fin, son los que permiten la reproducción de los sistemas democráticos, pues no hay democracia sustentable que no tenga como uno de sus pilares fundamentales un sistema de partidos fuertes y representativo.⁶⁷

1.3. El financiamiento para los partidos políticos

Desde su nacimiento, los partidos políticos no han dejado de evolucionar, adaptándose a las constantes transformaciones que ha experimentado la sociedad moderna. Los cambios en el sistema de partidos fueron consecuencia de las transformaciones experimentadas en la sociedad y no a la inversa. Entre estos cambios podemos mencionar el incremento poblacional, la introducción de nuevas técnicas en la propaganda y la comunicación, así como una actividad más extensa de los partidos políticos, que ya no sólo se limitan a los periodos específicamente electorales.

En la actualidad, los partidos políticos cuentan con una estructuración definida para realizar sus actividades permanentes ordinarias, así como para llevar a cabo campañas de amplio impacto entre un electorado de proporciones crecientes. Es por ello y por el tipo de medios de los que deben servirse, que requieren cada vez de mayores recursos financieros.

⁶⁵ Giovanni Sartori, *op.cit.*

⁶⁶ S. N. Eisenstadt, *Modernización, Movimientos de protesta y cambio social*, Amorrortu Editores, Argentina, 1972, p. 29.

⁶⁷ José Woldenberg Karakowsky, "Reunión de las Juntas Ejecutivas locales y Distritales de la III Circunscripción para el análisis del proceso electoral federal de 1997", discurso de clausura, 19 de junio de 1998.

Los recursos económicos de los partidos políticos provienen principalmente de dos fuentes: financiamiento público y financiamiento privado. El financiamiento público puede ser directo o indirecto. El financiamiento directo proviene de las subvenciones que el Estado otorga a los partidos, generalmente en proporción a su cuota electoral, mientras que el financiamiento indirecto comprende acciones como la cesión de tiempo en los medios de comunicación, la exención de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

El financiamiento privado deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes, y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, así como administración de empresas propias, lo que comúnmente se conoce como autofinanciamiento.

Para efectos de este trabajo, y de acuerdo con otros autores, se entiende por prerrogativas y financiamiento públicos a la política de ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades electorales como permanentes.

Entonces, la modalidad de financiamiento público se entiende como el conjunto de recursos que aporta directa o indirectamente el Estado a los partidos políticos en periodos electorales y no electorales para su funcionamiento normal, cotidiano y ordinario, incluyendo formas como reembolsos, subsidios o prestaciones, subvenciones y exenciones. Estas aportaciones públicas con sus variantes se hacen extensivas a los candidatos en periodos electorales.

1.4. El financiamiento público directo

El financiamiento público directo puede ser de carácter permanente para las actividades ordinarias de los partidos, las cuales se han extendido en la mayoría de los sistemas democráticos, o bien de carácter temporal en la fase previa a las elecciones.

Las prerrogativas y el financiamiento públicos pueden consistir en la entrega de recursos económicos (entrega directa de dinero de origen público o privado) o apoyos indirectos, como la disposición de espacios en los medios de comunicación, durante las campañas, o bien mediante prerrogativas para la obtención de fondos o para la administración de sus bienes.

El financiamiento público en periodos no electorales no difiere del financiamiento público en periodos electorales, excepto en que está destinado únicamente a los partidos para sostener su funcionamiento normal y ordinario. De igual manera puede ser directo o indirecto.

El financiamiento directo también consiste en subvenciones que, de una u otra forma, hacen las veces de una contribución continua del Estado en beneficio de los partidos, por medio de los fondos que se les destinan, en proporción a su fuerza electoral, calculada con base a las curules obtenidas y al porcentaje de los votos alcanzados; la remuneración a los legisladores, las contribuciones financieras directas a los grupos parlamentarios, la ayuda financiera estatal a las juventudes, a los centros de investigación, tareas editoriales y de prensa de los partidos; y los anticipos que los partidos puedan obtener de los fondos del Estado.

Existen tres principios de selección para la adjudicación del financiamiento estatal directo: 1) Representación parlamentaria. 2) Número de votos obtenidos en la elección. 3) Criterio mixto votos-escaños.

1.5. El financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto en periodo electoral consiste en todas las acciones del Estado que inciden en el financiamiento de campañas, sin constituir un aporte monetario directo a los partidos regulados y de acuerdo con su peso electoral; entre las más importantes se encuentran:

- 1) Las deducciones fiscales para los contribuyentes de los partidos y los candidatos, sean individuos, empresas o ambos;
- 2) El acceso gratuito de candidatos y partidos a los medios de comunicación social.
- 3) Las franquicias postales y telegráficas.
- 4) Los espacios puestos a disposición de los partidos y candidatos para que lleven a cabo las reuniones de campaña;
- 5) Las áreas específicas para que fijen su propaganda, etcétera.

Para la distribución del financiamiento público indirecto se utiliza el criterio de la fuerza electoral o parlamentaria, que favorece a los más grandes y puede cerrar el paso a los nuevos partidos.

1.6. El financiamiento privado

También existen otras modalidades del apoyo privado, está el financiamiento de los militantes y de los simpatizantes, dejando a los partidos la libertad de fijar los montos y la periodicidad, con "el claro sentido de legalizar aportaciones de personas con grandes recursos económicos a los partidos políticos".⁶⁸ También el autofinanciamiento por actividades promocionales, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, sin exigir la obligación de informar el origen del monto de la inversión, en caso de que exista.

La modalidad de financiamiento privado a partidos políticos y candidatos es el esquema de financiamiento más antiguo y se fundamenta en el conjunto de mecanismos y normas que posibilitan la obtención de recursos del sector privado. Toda legislación sobre las finanzas de los partidos ha tendido a elaborar y establecer límites a esta forma de financiamiento, o bien se ha abocado a crear y normar esquemas de financiamiento público paralelo de carácter complementario.

⁶⁸ Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, pp. 168-170.



El estudio de esta modalidad se concreta al análisis de las medidas que estimulan, reducen o limitan la libertad de los partidos para obtener recursos en el sector privado, ya que limitan a los particulares para contribuir al financiamiento de los partidos.

En tal sentido, la reglamentación respectiva puede desplegarse en dos direcciones:

1) Apoyar la forma de financiamiento privado, favoreciendo las donaciones mediante su deducción de impuestos, y 2) mediante la libre voluntad de los donantes.

Para restringir esta modalidad parcial o totalmente, ya sea fijando a los particulares una cantidad máxima a sus aportaciones o prohibiendo las aportaciones económicas o donativos en dinero o especie provenientes de los poderes públicos y órganos de gobierno de cualquier nivel, de los organismos, partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, de los ministros, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, las personas que viven o trabajan en el extranjero y las empresas mexicanas o extranjeras de carácter mercantil.

Por lo que respecta a financiamiento privado a las organizaciones políticas, Juan Carlos Rey examina tres posibles desviaciones de los principios democráticos a través del financiamiento privado.

- a) Todos los ciudadanos, independientemente de su posición social, tienen igual participación en el poder político, por ello, el peligro estriba en que tal principio democrático se corrompa por el financiamiento privado de los partidos políticos, condicionando la ayuda, lo cual se puede convertir en una corrupción del principio democrático.
- b) La competencia democrática justa que supone la igualdad de oportunidades de todos los participantes en la campaña electoral, puede ser afectada, ya que los diferentes montos de recursos de los partidos les proporcionan distintos grados de oportunidades de éxito electoral, especialmente ante la utilización de medios de comunicación complejos y costosos.
- c) Considerar al elector como actor racional e informado que elige conscientemente entre las opciones electorales que se le ofrecen.⁶⁹

La aportación directa en periodo electoral en algunos casos supone el reembolso total o parcial del Estado a los partidos, a los candidatos o a ambos de los gastos de las campañas electorales. Al respecto, la alternativa adoptada puede traer como consecuencia una mayor dependencia del candidato por su vinculación con el aparato partidista, como en México, o por el contrario, el fortalecimiento del candidato y el consiguiente debilitamiento de la disciplina de la organización, como en Estados Unidos, y menos acentuadamente en Inglaterra. Además la subvención puede

⁶⁹ Juan Carlos Rey, "El financiamiento de los partidos políticos...", pp. 11-24.



ser otorgada a todos los partidos y candidatos participantes en las elecciones, hayan o no obtenido cargos o porcentajes de votación.⁷⁰

A favor se argumenta que este financiamiento permite garantizar la independencia de los partidos frente a grupos e intereses privados, así como la igualdad política, y que conduce a una ampliación de la legitimidad democrática y a una mayor participación política.

En contra se argumenta que al depender del Estado, los partidos tendrían una libertad de acción restringida, que conduce a aislar el sistema político, pues además de las grandes y apremiantes necesidades sociales, los graves problemas económicos y financieros que afectan a muchos países, se dice que es injusto desviar recursos fiscales para financiar a los partidos políticos.⁷¹

Existe el argumento de que el criterio de trato igualitario a todos los partidos políticos inscritos o contendientes en ocasiones pudiera resultar injusto por la reciente incorporación de partidos sin tradición ni proposiciones doctrinales claras, en tanto tendrían el mismo acceso que los partidos serios y consolidados.

Una de las alternativas, según lo ha propuesto la investigadora Xiomara Navas Carbo, es la combinación de criterios, es decir, determinar una cuota igualitaria de acceso a los medios de comunicación y una cuota proporcional al porcentaje de votación.⁷²

Daniel Zovatto propone que las reformas en materia de financiamiento giren en torno a cinco objetivos centrales: 1) reducir la influencia del dinero mediante la disminución del tiempo de campañas, fijar topes a los gastos y límites a las contribuciones individuales; 2) mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; 3). disminuir los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; 4) fortalecer la publicidad y transparencia tanto del origen como del uso del dinero, y 4) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral.⁷³

1.7. Las limitaciones y los mecanismos de control

Las limitaciones pueden referirse tanto a la dimensión financiera, origen y monto del financiamiento privado y a los mecanismos de control, topes de gastos o de las contribuciones, así como a la dimensión organizativa y de contenido que abarca diversos aspectos, como la fijación del periodo de campaña, y sus prerrogativas para acceder a los medios de comunicación así como las restricciones a la publicidad electoral.⁷⁴

⁷⁰ También puede consultarse a André Blais, "El debate en torno a los sistemas electorales", en *International Political Science Review*, vol. 12, núm. 3, julio de 1991, pp. 239-260.

⁷¹ Xiomara Navas Carbo, *op. cit.*, pp. 149 - 150.

⁷² Xiomara Navas Carbo, *op. cit.*, pp. 154-155.

⁷³ Daniel Zovatto G., "La financiación política...", p. 18.

⁷⁴ Xiomara Navas Carbo, *op. cit.*, pp. 147 y 148.



En efecto, la mayoría los partidos políticos modernos hacen uso de los medios de comunicación, para difundir su oferta política, esto a pesar de los costos, que suelen ser muy elevados. A esto se agregan las necesarias labores de capacitación de cuadros, activistas y militantes, el acercamiento a la sociedad, la amplia difusión de documentos básicos y el apoyo a sus representantes y dirigentes.

Las disposiciones que regulan el contenido de la propaganda establecen restricciones en cuanto al tipo de mensajes que los partidos pueden difundir, que por regla general deben tener un carácter informativo sobre los principios ideológicos, plataformas de gobierno, programas políticos, sociales y económicos, sin descalificar con ellos a los otros partidos o candidatos.⁷⁵

Sin embargo, existen cuestiones preocupantes que reclaman la constante atención de la sociedad y del Estado. Una de ellas es el uso inadecuado que en ocasiones se hace de los recursos económicos de los partidos políticos. Los escándalos de corrupción y malos manejos de los fondos son hechos que suceden en la mayor parte del mundo, inclusive en las democracias más consolidadas.

Esto llevó, de manera abierta, desde principios de la década de los noventa del siglo pasado a una desconfianza generalizada y propició frecuentes cuestionamientos de las funciones de los partidos políticos, llegando hasta la desilusión y desencanto de las democracias representativas.⁷⁶

1.8. Las grandes tendencias sobre el financiamiento

Para la especialista Pilar del Castillo el carácter preeminente público del financiamiento de los partidos políticos, "inversamente a lo que pudiera parecer, dificulta su consolidación, ya que no favorece el desarrollo de firmes arraigos en el electorado",⁷⁷ lo que tiene consecuencias lesivas para el propio sistema democrático.

Esta autora proporciona como ejemplo que desde la Ley Electoral de España de 1985 hasta cuando las donaciones privadas no estaban limitadas, la legislación española sobre financiamiento de los partidos se caracterizó por el principio de máxima participación del Estado y mínima aportación privada; posición que más radicalmente se asentó en la Ley de Financiación de los Partidos de 1987, "argumentando la naturaleza aislante o el carácter protector del dinero público frente a la corrupción que se podría desarrollar si no se limitaban, y mucho, las contribuciones privadas".⁷⁸

⁷⁵ Navas Carbo, Xiomara, "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina" en Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 162.

⁷⁶ Jorge Alcocer V., (comp.), *Dinero y partidos, propuesta para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, México, CEPNA/Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert, 1993, p. 9.

⁷⁷ Pilar del Castillo, "La financiación de los partidos políticos", en *Voz y voto*, núm. 27, mayo de 1995, p. 32.

⁷⁸ Pilar del Castillo, *op.cit.*, p. 32.



Pilar del Castillo concluye que en el caso de España no hay razones estructurales en el sistema político ni en la sociedad para que los partidos no puedan llegar a financiarse mayoritaria o exclusivamente de forma privada; en este sentido propone que el financiamiento de los partidos políticos tenga una profunda reforma orientada a fomentar el desarrollo de la participación privada y limitar el papel de las subvenciones públicas, permitiendo las contribuciones privadas para los partidos políticos; desgravando las cuotas de los afiliados; exigiendo que la financiación pública constituya como máximo el 60 o 65% del presupuesto de los partidos para luego irlo reduciendo, limitando el incremento de las subvenciones anuales para actividades ordinarias.⁷⁹

Los hechos han demostrado, no sólo en España, que este argumento no es erróneo, pues el financiamiento estatal no ha supuesto ningún blindaje frente a la corrupción, pero la solución tampoco parece estar en el apoyo económico privado.

Es cierto que los partidos surgen como asociaciones privadas, que se crean como una manifestación del derecho público subjetivo de asociación, con la finalidad de agregar y defender intereses, concurrir a la formación de la voluntad popular o ser instrumentos fundamentales para la participación política, funciones esenciales en la articulación de la democracia representativa.

En suma, mientras que los países de Europa están poniendo más énfasis en el financiamiento privado, en América Latina se está transitando en sentido contrario. Este es el caso de la reforma electoral mexicana de 1996, que si bien mantuvo el sistema de financiación mixto, estableció el predominio de financiamiento público, con una relación de 90% público y 10% privado.

En esta misma dirección parece marchar Colombia, país que agobiado por los recientes escándalos de *narcofinanciamiento*, pretende establecer que la totalidad del financiamiento de las campañas presidenciales quede a cargo del Estado. De igual manera, el proyecto de reforma argentino propone la creación de un *fondo partidario único* y prohibir a los partidos recibir directamente contribuciones privadas.⁸⁰

El también especialista en América Latina, Rodolfo Cerdas-Cruz considera que el financiamiento público de los partidos políticos, que responda a los principios fundamentales de la justicia electoral, como la igualdad, oportunidad y proporcionalidad, es conveniente y necesario para el fortalecimiento de un sistema de partidos en crisis y de sistemas electorales apenas en sus primeros pasos de desarrollo.⁸¹

A continuación compararemos la reglamentación en materia de financiamiento de partidos y candidatos, así como de la supervisión y control de gastos en países como Estados Unidos, Canadá, Italia, España y algunos de América Latina.

⁷⁹ Pilar del Castillo, *ibid.*, p. 37.

⁸⁰ Daniel Zovatto G., *op.cit.*, p. 17.

⁸¹ Rodolfo Cerdas-Cruz, "Financiación, partidos y campañas", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, p. 26.

El propósito es exponer de manera sintética las formas que adoptan estos rubros en otros países que cuentan con sistemas políticos y electorales específicos, mismos que si bien coinciden en diversos aspectos con los de nuestro país, en otros difieren cuantitativa y cualitativamente.

Los mexicanos José Woldenberg, Ricardo Becerra, Pedro Aguirre y Lorenzo Córdova han realizado excelentes estudios que incluyen cuadros comparativos sobre el sistema electoral y de partidos en el mundo, en un gran esfuerzo de simplificación y síntesis. Además presentan cuadros comparativos sobre el financiamiento a los partidos políticos, materiales que serán fundamentales para sostener las hipótesis de este trabajo.⁸²

⁸² José Woldenberg, Ricardo Becerra, Pedro Aguirre y Lorenzo Córdova, "Las reglas electorales en el mundo", en *Etcétera*, 20 de abril de 1995, núm. 116, pp. 8-25.

Capítulo II

La experiencia internacional en torno al financiamiento de los partidos políticos

2.1. Análisis comparativo: desarrollo del financiamiento

El interés sobre las modalidades para otorgar de manera formal y regulados los apoyos públicos y financiamiento económico a los partidos políticos apareció a partir de la segunda mitad del siglo XX y el primer país que legisló sobre financiamiento público fue Argentina en 1955, seguido por Puerto Rico en 1957 en su calidad de Estado Libre Asociado, Estados Unidos en 1974, Canadá y México en 1977.

A partir de la década de los setenta del siglo pasado, varios países han adoptado diversos modelos de financiamiento público para sostener las actividades ordinarias de los partidos, tal es el caso de Israel en 1969, Japón en 1976 y Turquía en 1983.

Entre los países europeos que adoptaron alguna modalidad de financiamiento a los partidos podemos citar, en orden cronológico, los siguientes: Suecia en 1966, Alemania en 1967, Finlandia en 1969, Noruega en 1970, Italia en 1974, Austria en 1975, Portugal en 1976, Grecia en 1984, España en 1985, Bélgica de modo indirecto en 1989⁶³ y Francia en 1988.⁶⁴

Las limitaciones a los gastos y contribuciones a las campañas políticas son medidas características de la legislación electoral de influencia anglosajona. Son los primeros instrumentos que aparecen en la legislación comparada para reglamentar las actividades económicas de los partidos y candidatos.

En 1909 en Gran Bretaña las contribuciones sindicales a los partidos fueron declaradas ilegales. La Trade Union Act de 1913 remueve la prohibición, aunque establece que se garantice el derecho individual de los miembros de los sindicatos a no efectuar la cotización.

La limitación de gastos nace con la legislación inglesa de 1883. En 1905 el Presidente estadounidense Theodore Roosevelt reconoció la necesidad de instaurar reformas en el financiamiento de las campañas electorales e instó a la aprobación de una legislación que prohibiera las donaciones de empresas para fines políticos; en respuesta, el Congreso promulgó varias leyes entre 1907 - cuando por primera vez se propuso el financiamiento público de las

⁶³ En el caso de Bélgica tenemos que los partidos políticos son asociaciones de facto y no están autorizados a aceptar donaciones, sin embargo son sostenidos desde el punto de vista financiero por un sistema de fundaciones, que tienen el carácter de asociaciones civiles sin fines de lucro, cuya contabilidad está sujeta al control de la autoridad hacendaria. El Código Electoral de Bélgica y otros instrumentos legales hacen referencia a ciertas formas de modesta ayuda indirecta a las agrupaciones políticas durante las campañas electorales, entre ellas franquicias postales, espacios gratuitos para carteles, acceso gratuito a la red estatal de televisión y una copia gratuita del registro de electores, todo ello en proporción a la fuerza de representatividad de los partidos en la Comunidad Europea. Para mayor detalle consúltese el Código Electoral de Bélgica, 1990.

⁶⁴ Para conocer la experiencia de otros países, véase Alexander Herbert E., *Comparative Political Finance in the 1980's*, Cambridge University Press, 1989, pp. 14 y ss.

elecciones federales - y 1966 que trataban de limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de interés sobre el resultado de las elecciones, regular los desembolsos para las campañas de los candidatos a cargos federales y exigir la divulgación del financiamiento de las campañas para evitar abusos.⁸⁵

Los partidos deben rendir cuentas de sus gastos e ingresos en varios países europeos: Alemania, Austria, Italia, Francia y España. La legislación española era, hasta hace poco tiempo, la única que imponía límites a los gastos electorales que pueden efectuar los partidos.

Hacer público el origen de las aportaciones privadas fue objeto de una importante controversia en Estados Unidos, que terminó por exigir la identificación de los donantes para todas las contribuciones superiores a 10 dólares. Posición contraria se estableció en Noruega y Suecia, desde mediados de los años cincuenta, donde los gastos e ingresos de los partidos no se encuentran sujetos a control legal alguno.⁸⁶

Dar a conocer las contribuciones políticas tiene su origen en la legislación de Estados Unidos, aparece en 1910 y se mantiene vigente; también se encuentra presente en las leyes de Canadá, Italia, Alemania, Finlandia y Austria.⁸⁷

Para que todo el sistema de limitaciones de un determinado país obtenga el resultado deseado es de suma importancia la actuación de un órgano fiscalizador, que sea efectivo e independiente. En la legislación comparada se encuentran tres tipos de órganos fiscalizadores: 1. De la administración electoral; 2. De naturaleza parlamentaria; y 3. Dependientes del Ejecutivo.⁸⁸ En Italia y España el órgano fiscalizador es de naturaleza parlamentaria, en Canadá es de la administración electoral, en Estados Unidos es dependiente del Ejecutivo, en Argentina coexisten los órganos de la administración electoral con los dependientes del Ejecutivo.

No todos los países dan rango constitucional al tema de los partidos políticos. Un claro ejemplo es Argentina, en donde la Constitución de 1853, su reforma de 1860 y el agregado de 1957 no hacen referencia a los partidos políticos, a pesar de lo cual los partidos se desarrollaron como instrumentos canalizadores de la opinión y de la sociedad en su conjunto; tampoco la Constitución de Estados Unidos, país en el cual la democracia y los partidos tienen un arraigo histórico y doctrinal muy profundo; la Constitución de Italia se limita a una mención genérica de los partidos políticos; España ensaya una suerte de definición o sistematización de lo que considera un partido político.

"Las constituciones latinoamericanas encargan a la ley la reglamentación de las agrupaciones políticas e insertan en sus textos una serie de exigencias para el funcionamiento de los partidos

⁸⁵ Estados Unidos, ley federal relativa al financiamiento de las campañas, febrero de 1994, antecedentes históricos; consultada por internet, en 2001.

⁸⁶ Pilar del Castillo, *op.cit.*, p. 30.

⁸⁷ Roberto H. Olivero, *El financiamiento de partidos políticos...*, p. 149.

⁸⁸ Roberto H. Olivero, *op.cit.*, p. 151.

políticos, como un medio de control sobre su creación y sobre sus actividades. Estas cláusulas están ausentes en otras constituciones."⁸⁹

México otorga carácter constitucional al financiamiento de los partidos políticos, al igual que Brasil, Costa Rica, Chile, Perú, Portugal y Alemania. Las medidas de limitación directas de los gastos, contribuciones y las impositivas no existen en las constituciones de Estados Unidos, Italia, España, Canadá y México. Las medidas de limitación indirectas, como es discusiones de operaciones no son tratadas por completo.

Frente a la tendencia expansionista del modelo de subvenciones públicas que se desarrolla en las décadas de los sesenta y setenta, y a las que sólo se ha resistido un reducido número de países, algunas legislaciones, como la austriaca y fundamentalmente la alemana, han sido modificadas reorientarlas hacia el impulso de la financiación privada y la restricción de la financiación pública.⁹⁰

En Alemania se presta al tema del financiamiento de los partidos políticos una atención destacada en los últimos 40 años, por lo que se ha denominado "legislación interminable".

Alemania en 1954 fue el primer país que estableció incentivos fiscales a las donaciones de particulares a los partidos políticos; aunque en 1958 se declaró ilegal, ya que beneficiaba a los particulares con un alto nivel de renta y a las empresas, lo que afectaba cualquier igualdad entre ciudadanos. Por esto, en 1959 se impulsó la idea del financiamiento público a los partidos.⁹¹

En una sentencia de 1966, el Tribunal Constitucional Alemán estableció que el Estado no tenía ninguna obligación de sostener económicamente a los partidos, declarando inconstitucional las subvenciones públicas para las actividades ordinarias que los partidos venían disfrutando desde 1959, sin embargo no lo hizo extensiva a las subvenciones electorales. El argumento consistió en que "la relación entre órganos constitucionales y partidos políticos ha de supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo es libre, abierto y, como consecuencia, ajeno al Estado", los partidos son grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político social. Al respecto, los defensores de la financiación pública de los partidos políticos en Italia argumentaron que "la formación de la voluntad popular no se puede limitar al momento de las elecciones, sino que, por el contrario constituye un proceso permanente".⁹²

En 1967, la Ley de partidos políticos de Alemania volvió a introducir un sistema de deducción de impuestos para las donaciones políticas, pero ahora se estableció una cantidad deducible máxima. En 1984 se modificó sustancialmente la normativa en relación con los ingresos públicos y privados de los partidos, estableciendo que la financiación pública no puede ser superior a la privada, es decir, que el máximo de las subvenciones del Estado es el 50% de los ingresos de los partidos políticos para incentivar el financiamiento privado; asimismo todas las donaciones a los partidos

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 163-165.

⁹⁰ Pilar del Castillo, *op. cit.*, p. 34.

⁹¹ José Woldenberg, "Partidos, dinero y democracia...", p. 13.

⁹² Pilar del Castillo, *ibid.*, pp. 33 y 34.

hasta un máximo de 60 mil marcos, así como las cuotas de los militantes disfrutaban de desgravación fiscal.⁹³

El Partido Unión Demócrata Cristiana de Alemania ha planteado que los principales ingresos económicos de los partidos políticos debe provenir de sus propios militantes y simpatizantes.

La necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente y de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores, encuestas y *focus groups*, colocó a los partidos en el problema de requerir grandes sumas de dinero, muchas veces sin indagar el origen de esos recursos, abriendo "progresivamente la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del *narcofinanciamiento*".⁹⁴

Los orígenes de los recursos para financiar las actividades electorales y partidarias están en el centro de la discusión en diversos países, principalmente en donde han ocurrido escándalos por las contribuciones hechas con dinero del narcotráfico y el *lavado* de dólares.

La corrupción en la política es un fenómeno compartido universalmente. Desde 1991 en diversos países, con mayor o menor intensidad, se han dado a conocer delitos de corrupción en la recaudación y asignación de los recursos para la financiación de los partidos políticos.

2.2. Debilidad de los mecanismos de control: entre la corrupción y el escándalo

El tema del financiamiento de los partidos políticos ha venido cobrando una importancia creciente, entre otras razones por la proliferación de escándalos que han puesto en evidencia las prácticas ilegales de recaudación y contribución, que evidencian las graves debilidades de los mecanismos de control. Esto ha provocado que prácticamente todos los países de América Latina o bien han llevado a cabo recientes reformas en materia de financiamiento o bien están siendo objetos de estudio.⁹⁵

Francia es uno de estos casos. En 1988 se había votado una ley que reglamentaba el financiamiento de partidos y campañas electorales. En 1991 la historia de las "cajas negras" y financiamientos ilícitos desató un escándalo sin precedentes. Ante la investigación realizada por la comisión del Senado se encontró todo un conjunto de métodos ilícitos empleados. En España, el Tribunal Supremo publicó un informe en el que se detalla los mecanismos utilizados por el PSOE para financiarse ilegalmente.⁹⁶

⁹³ Pilar del Castillo, *ibid.*, p. 35.

⁹⁴ Daniel Zovatto G., "La financiación política...", p. 16.

⁹⁵ Daniel Zovatto G., "La financiación política...", pp. 16-17.

⁹⁶ Roberto H. Olivero, "El financiamiento de partidos políticos...", pp. 210-211.

En América Latina un caso resonante fue el de Brasil, donde el escándalo por el financiamiento de la campaña electoral del expresidente Fernando Collor de Mello, sumado a otros cargos por corrupción, terminó con su destitución, hecho sin precedentes en Latinoamérica. En México, "un grupo de 30 empresarios aportarían 25 millones de dólares por una cena destinada a recaudar fondos para la campaña electoral del PRI".⁹⁷

En Colombia, la presencia del *dinero negro*, como las acusaciones sobre infiltración de dinero proveniente de organizaciones del narcotráfico, como el cártel de Cali en la campaña electoral de 1994 ha provocado una difícil situación que ha adquirido características de crisis política.⁹⁸

En Argentina los partidos políticos transgreden gravemente las normas sobre el financiamiento. Los recursos económicos públicamente declarados por los partidos políticos durante las campañas electorales son muy inferiores a los montos efectivamente gastados.⁹⁹

Estados Unidos tampoco es excepción, el expresidente Bill Clinton tuvo que enfrentar cuestionamientos acerca de los recursos utilizados en su campaña electoral. La investigación del llamado caso Whitewater se orientó, en una de sus facetas, a la posible desviación de fondos públicos para campañas electorales por parte de Bill Clinton; además, en Estados Unidos se presume que los candidatos reciben fondos privados prohibidos.

Italia fue el país del que más se habló sobre el tema. En febrero de 1992 comenzó el operativo "manos limpias", que un año después llevaba 1003 juicios iniciados y 828 personas detenidas, entre empresarios, burócratas, políticos y legisladores, principalmente por comisiones pagadas por las contrataciones públicas y sumas fijas anuales que pagaban directamente algunos constructores y gestores de grandes grupos empresariales.¹⁰⁰

Con las medidas de control adoptadas se ha logrado poco; la solución parece estar en una combinación estricta "entre la limitación del monto total del gasto de las campañas electorales, la publicidad efectiva del origen y el destino de los fondos y las sanciones correspondientes a las infracciones que se cometen".¹⁰¹

2.3. La aportación del análisis comparado

La especialista española Pilar del Castillo agrupa la discusión del financiamiento a los partidos políticos en cuatro grandes temas: 1. Financiamiento público indirecto; 2. Regulación de gastos e ingresos; 3. Financiamiento público directo; 4. Mecanismos de control.

⁹⁷ Roberto H. Olivero, *op.cit.*, p. 211, quien cita: "El PRI mexicano recauda fondos y escándalos". *El País*, Madrid, reproducido por *Página 12*, Buenos Aires, 3 de marzo de 1993.

⁹⁸ Humberto de la Calle, "Colombia. No hay mal que por bien no venga", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, p. 22.

⁹⁹ Una de las principales hipótesis de Roberto H. Olivero, *ibidem.*, p. 172.

¹⁰⁰ Roberto H. Olivero, *op.cit.*, pp. 212-213.

¹⁰¹ Rodolfo Cerdas-Cruz, *op.cit.*, p. 26.

El financiamiento público indirecto incluye subvenciones diversas: acceso a radio y televisión, subsidios públicos a la prensa partidista y organizaciones vinculadas a los partidos.

La regulación de gastos e ingresos incluye: a) límites a los gastos de los candidatos, que tiene su origen en Gran Bretaña e intentan sentar condiciones más equitativas para la competencia; Estados Unidos y Canadá han adoptado reglas similares; b) límites a los periodos de campaña para evitar gastos excesivos; fue discutido en Canadá, pero no se llegó a un acuerdo; c) límites a los gastos de los partidos; donde existe una larga tradición es en Estados Unidos; d) prohibición o límites a los gastos de los organismos independientes que apoyan a algún candidato; en Gran Bretaña está prohibido y en Estados Unidos y Canadá existen topes; e) contribuciones o donaciones, que incluyen donaciones individuales, aportaciones de empresas, bancos, sindicatos, métodos indirectos de contribución, comités de apoyo a candidatos, empresas ligadas a la administración pública o con participación pública y fuentes extranjeras; f) medidas fiscales, deducción de impuestos, límites a las donaciones, impuestos progresivos.

En el caso de financiamiento público existen distintas modalidades. En la mayoría de los países se financia a los partidos, en Estados Unidos a los candidatos. En Europa, salvo Alemania, el financiamiento es permanente para actividades que rebasan las elecciones. Hay dos modalidades de financiamiento: representación parlamentaria (Finlandia, Dinamarca, España) de acuerdo con el número de votos (Estados Unidos, Alemania, Noruega) y mixta (Austria, Italia, Suecia). En Estados Unidos si se opta por el financiamiento público no se pueden recibir otras contribuciones.¹⁰²

Respecto a los mecanismos de control, en Gran Bretaña y Canadá los gastos e ingresos se tienen que hacer públicos y son controlados por las propias autoridades electorales; en Italia y Alemania están en manos del Parlamento; en Estados Unidos y Austria se trata de organismos dependientes del Ejecutivo; también se establecen sanciones, desde multas hasta anular elecciones.¹⁰³

A continuación detallamos la experiencia de Canadá, Estados Unidos, Italia, España y países de América Latina, entre los que se incluyen Argentina, Colombia, Venezuela, Chile y por supuesto, en el caso de México. Todos ellos han tratado solucionar a los problemas básicos del financiamiento de los partidos políticos.

¹⁰² José Waldenberg, "Partidos, dinero y democracia...", p. 14.

¹⁰³ *Ibid.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4. Estados Unidos: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos

Estados Unidos es el paradigma de modelo orientado hacia el financiamiento de los candidatos, los partidos son entendidos como estructuras básicamente electorales.

La democracia en Estados Unidos es una de las más representativas de la época contemporánea y constituye un referente de gran importancia para el análisis político actual. La tradicional competencia de partidos es muestra de que la población estadounidense tiene especial predilección por los "pesos y contrapesos" del sistema político, formalmente establecidos por los considerados "padres fundadores": Alexander Hamilton, James Madison, James Wilson, John Adams, Thomas Jefferson, John Jay y George Washington, entre otros.

Estados Unidos es la única de las democracias que no cuenta con normas de financiamiento indirectas. El sistema de "pesos y contrapesos", ligado a la lucha interpartidaria, ha sido el factor que distingue a la democracia estadounidense de las demás, y representan el eje fundamental de su política en la historia moderna. Una encuesta realizada en 1981 por el *New York Times* demostró que la predilección por los partidos en contienda cambiaba en forma considerable de un año a otro. En enero de 1980, el "53% de los votantes potenciales y 56% de los registrados se identificaba como demócratas, mientras que 33% de los votantes potenciales y registrados se identificaba como republicanos. En abril de 1981, 49% de los votantes potenciales y registrados se identificaba como demócrata, mientras 41% de los potenciales y 43% de los registrados se identificaba como republicano, la competencia entre ambos partidos era ya tradicional y evidente".¹⁰⁴

Estados Unidos, país donde se subvenciona públicamente a los partidos y a los candidatos, adoptó una legislación que regula los gastos electorales y las contribuciones privadas que los partidos pueden recibir, limitación, por cierto, muy diferente en cada uno de los casos.

En 1974, como respuesta legislativa al caso *Watergate*, se decreta la Federal Election Campaign Act Amendments (FECA), la cual vino a completar el esquema de financiación pública aprobado en 1971, adquiriendo una conformación definitiva. A partir de la FECA, los candidatos presidenciales que optan por el financiamiento público de sus campañas pueden recibir también alguna contribución privada, siempre y cuando limiten sus gastos electorales a la cantidad a que tienen derecho en términos de lo estipulado por el concepto de subvención pública.

El sistema de financiamiento público de las campañas electorales vigente en Estados Unidos se dirige prioritariamente a los candidatos, sin embargo, los partidos también son objeto de atención. El financiamiento público en Estados Unidos tiene las siguientes características: a) los contribuyentes pueden destinar un dólar de sus impuestos fiscales (2 dólares en caso de

¹⁰⁴ David Plotke, "Hacia una alternativa política", en *Estados Unidos, hoy*, Siglo XXI Editores, 1990, p. 389. Véase también Paz Consuelo Márquez Padilla, "Elecciones en Estados Unidos", en *Nexos*, núm. 219, marzo de 1996, pp. 20-22; R. Hofstadter, *La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, México, FCE, y Patricio Marcos, *El sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, UNAM.

declaración conjunta de un matrimonio) a un fondo especial para el financiamiento de las campañas presidenciales; b) el fondo se dirige a subvencionar los gastos de campaña de los candidatos en las elecciones primarias y generales, y los de los partidos en las convenciones nacionales para elegir al candidato a la Presidencia.¹⁰⁵

Subsecuentemente, las subvenciones son distribuidas con arreglo a los siguientes criterios:

Para tener acceso a las ayudas oficiales se requiere que los candidatos recauden previamente una suma de 100 mil dólares en cantidades no inferiores a 5 mil dólares en por lo menos 20 estados. Al cubrir esa condición, los candidatos reciben una cantidad similar o equivalente a la recaudada, o bien hasta un máximo de 5 millones de dólares.

Cuando se celebran las convenciones nacionales para designar candidatos; los partidos Republicano y Demócrata, por su histórico desempeño electoral resultan automáticamente calificados para recibir la misma cantidad,¹⁰⁶ en tanto que los demás partidos pueden recibir una cantidad inferior, que en todo caso dependerá de la proporción de votos obtenidos en las elecciones inmediatamente anteriores.

Los partidos que hubieran obtenido el 25% de los votos en las últimas elecciones reciben una cantidad por cada uno de los candidatos con derecho a ser votados, suma que en 1976 alcanzó 21.8 millones de dólares, mientras que en 1980 llegó a 29.4 millones de dólares. Los candidatos de los partidos que hubieran obtenido más del 5 y menos del 25% de los votos en las últimas elecciones reciben una cantidad proporcional a su fuerza electoral. En ambos casos las sumas son entregadas antes de las elecciones.

Los candidatos de partidos nuevos y de partidos que por primera vez obtengan el porcentaje de votos necesario para acceder a las ayudas oficiales, tienen derecho a recibir, después de las elecciones, una parte de los fondos de manera proporcional al número de votos obtenidos.

Los candidatos de partidos con más del 25% de los votos que opten por el financiamiento público de sus campañas no pueden invertir en ellas una cantidad superior a la que oficialmente fue estipulada y tampoco se permite que reciban contribuciones privadas.

Por último, los candidatos de los partidos con menos del 25% y más del 5% de la votación que reciben subsidios públicos, se comprometen a no tener gastos superiores a la cantidad oficial recibida, así como a aceptar contribuciones privadas que no rebasen un valor equivalente a la diferencia entre las subvenciones recibidas por los candidatos de partidos mayores y las obtenidas

¹⁰⁵ Cfr. "FECA Amendment de 1974", en *Public Law*, 93-443, 93d Cong. 2d Sess. 1974. Habría que considerar las ligeras modificaciones introducidas en 1976 que afectaron principalmente la fase primaria de las elecciones.

¹⁰⁶ Un ejemplo como referencia son los tres millones de dólares que les fueron asignados en las elecciones presidenciales de 1976 y 1980.

por ellos. Es decir, se trata de una cantidad tendiente a equilibrar los recursos de estos candidatos con los de los partidos mayores.¹⁰⁷

2.4.1. La propaganda en radio y televisión

En Estados Unidos la radio y la televisión no se encuentran en manos de ningún monopolio estatal, como sucede por ejemplo en Italia, de ahí que coexistan emisoras públicas y privadas. Esta situación y la competencia desequilibrada que podría darse, llevaron a establecer desde 1934, la *equal time clause*, esto es, la "cláusula de tiempo equitativo", que establecía que las emisoras que conceden gratuitamente tiempo a un candidato tenían que ofrecerlo en los mismos términos, a todos los demás. Con tal disposición se propició el incremento del costo de las campañas, dado que las emisoras dejaron de conceder espacios gratuitos. Como resultado del encarecimiento, los programas de propaganda en la forma de debate se redujeron, puesto que si las estaciones de radio o televisión realizaban un debate entre dos candidatos, se veían obligados a ofrecer el mismo espacio, con las mismas modalidades, a los demás candidatos.

La situación experimentada por la radio afectó también a las campañas de propaganda por televisión, razón por la cual dicha cláusula desapareció definitivamente en 1974, cuando la Federal Election Campaign Act Amendments introdujo el financiamiento público en las elecciones presidenciales. El antecedente para esta disposición lo encontramos en la aprobación del Congreso denominada Political Broadcast Act de 1970, que limitaba las cantidades que se podían invertir en propaganda de radio y televisión, lo que condujo a su derogación definitiva.¹⁰⁸

2.4.2. Regulación y límites de gastos e ingresos

Actualmente, en Estados Unidos no existen límites de gastos, excepto para los candidatos a presidente y vicepresidente, los cuales son financiados públicamente y sólo están autorizados a gastar, además de las cantidades oficiales que les corresponden, hasta un máximo de 50 mil dólares provenientes de recursos propios o de sus familias.¹⁰⁹

Asimismo, los candidatos sujetos a límites de gastos no tienen la obligación de incluir aquellos procedentes de los servicios jurídicos y contables. La restricción sobre los candidatos que aceptan financiamiento público ha tenido como consecuencia un espectacular crecimiento de los gastos independientes a favor de los candidatos; esto se ha constituido en una vía para transgredir, indirectamente, los límites legales de gastos establecidos.¹¹⁰

¹⁰⁷ Véase "FECA Amendment de 1974". Habría que considerar que en la modificación de 1976 se afectó las elecciones primarias, en la que se especifica que se requiere que aquellos candidatos presidenciales que reciben recursos federales, deberán devolverlos en caso de que se retiren antes de que concluya el proceso electoral.

¹⁰⁸ David Adamany, *Political Money: A Strategy for Campaign Financing in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975, pp. 74-75.

¹⁰⁹ Modificaciones determinadas por la Federal Election Campaign Act Amendments de 1976, en *Federal Election Campaign Laws*, recopilado por The Federal Election Commission, Washington, enero de 1980, 9035, 2(a).

¹¹⁰ Alexander. H. E. "Political Finance Regulation in International Perspective", en M. J. Malbin (comp.), *Parties, Interestgroups, and Campaign Finance Laws*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, p. 348.

Los gastos de los partidos políticos también han sido objeto de limitaciones. Los topes establecidos son: a) 10 mil dólares para los candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones federales; b) 20 mil dólares o dos centavos por elector para los candidatos al Senado en las elecciones federales; c) 2 centavos por votante (aproximadamente 2.9 millones de dólares) en la fase general de las elecciones presidenciales.

La enmienda de 1976 refrendó los límites de gastos de las organizaciones políticas que se habían establecido en 1974. Por ello, en las elecciones de 1979 los líderes de los partidos manifestaron con preocupación que algunos aspectos de la nueva legislación debilitaban el papel de las organizaciones locales de los partidos en las campañas presidenciales.

En este sentido, se han limitado también los gastos de los comités nacionales de los partidos, restringiéndolos a gastar exclusivamente las cantidades que reciben por concepto de subvención oficial. A partir de esta reglamentación se cuestiona la discriminación para los candidatos independientes y los partidos cuyo ámbito se limita a un estado y, en consecuencia, no cuentan con comités nacionales.

Con objeto de vigorizar a los partidos políticos y paliar las consecuencias negativas que tienen los límites financieros de los candidatos presidenciales, la FECA de 1979 permitió que las organizaciones independientes pudieran invertir, sin límite económico alguno, en materiales de propaganda para actividades voluntarias encaminadas a promover a cualquier candidato federal.

Actualmente no existe ninguna restricción sobre la cantidad invertida para propaganda directa a favor de candidatos por parte de organizaciones independientes.

La legislación electoral estadounidense limita las contribuciones individuales. Establece que ningún individuo podrá hacer las siguientes contribuciones: 1. A un candidato federal o a su comité, por un valor superior a mil dólares; 2. A los comités políticos de un partido político nacional, que no sean los comités políticos autorizados por el candidato, por un monto superior a 20 mil dólares al año; 3. A ningún otro comité político, por valor de más de 5 mil dólares al año. En cualquier caso, la suma total de las contribuciones efectuadas en un año no serán mayores a 25 mil dólares.

Es conveniente reiterar que los candidatos a presidente y vicepresidente que opten por el financiamiento público de sus gastos electorales, no pueden recibir ningún tipo de contribución privada.

La reglamentación en materia de financiamiento en Estados Unidos ha tenido, hasta ahora, resultados heterogéneos: 1. Reducir las cantidades que los grandes contribuyentes tradicionalmente donaban a los candidatos; 2. Su tendencia a favorecer a los candidatos que se presenten a la reelección; 3. Los candidatos - con excepción de los candidatos a presidente y vicepresidente- a cargos de congresistas federales, locales, gobernadores o senadores con mayores recursos económicos propios, sobre todo aquellos que aspiran al puesto por primera vez, resultan más favorecidos al no existir límites a las contribuciones personales del candidato o de



sus familiares más próximos; 4. Conlleva a que numerosos candidatos dependan de organizaciones profesionales encargadas de solicitar donaciones por correo, mismas que, debido al carácter de sus servicios, empiezan a significarse como influyentes grupos de presión.¹¹¹

Desde principios del siglo XX existe en Estados Unidos una reglamentación para reducir la influencia política que empresas, sindicatos y grupos de interés podrían ejercer sobre los candidatos, a partir de sus donaciones financieras. Sin embargo, hasta la ya mencionada reforma de los años setenta, la prohibición legal no fue obstáculo para que el dinero fluyera abundantemente de las empresas a los candidatos. La ley fue evadida por numerosos caminos, cuya legalidad sólo en contadas ocasiones fue cuestionada.¹¹²

Baste señalar que desde 1971 se aprobó la creación de los Political Action Committes (PAC) en empresas, sindicatos o cualquier otra organización, a través de los cuales se pueden recoger aportaciones voluntarias de sus miembros, con el fin de ofrecer contribuciones a uno o varios candidatos.

De acuerdo con la reforma de 1976, las acciones de los PAC, en sus ámbitos de participación, se tienen que ajustar a las siguientes normas:

En las empresas sólo pueden ser solicitadas donaciones a los accionistas, personal administrativo y sus familias, pero no al resto de los empleados. Por su parte, los comités de los sindicatos sólo podrán solicitar contribuciones a sus miembros.

Para evitar la multiplicidad de comités en una empresa o sindicato con diferentes sedes, todos los comités creados por una misma entidad son considerados como uno solo, a efecto de limitar las contribuciones y los requisitos de publicidad de la misma.

Un comité puede contribuir hasta con 5 mil dólares anuales a cualquier candidato federal o a su comité político; hasta 15 mil dólares a los comités políticos establecidos y sostenidos por un partido político nacional que no sea el comité autorizado del candidato; hasta 5 mil dólares a cualquier otro comité político. A diferencia de lo que ocurre con las contribuciones individuales, existen límites sobre las sumas totales que pueden distribuir entre los distintos candidatos.

No obstante los límites y controles, las posibilidades de contribuciones indirectas en las elecciones presidenciales son varias, por ejemplo, los candidatos pueden recibir contribuciones para pagar los servicios legales y contables.

Es conveniente señalar que los PAC no tienen límites de gastos para realizar comunicaciones internas en favor o en contra de un candidato o por los gastos derivados del registro previo a los

¹¹¹ Michael J. Malbin es en uno de los pocos autores en llamar la atención sobre el hecho de obtener fondos a partir de pequeñas donaciones, por medio de agencias especializadas, que han empezado a crear considerables problemas a los candidatos.

¹¹² Autores como Alexander Herbert, *Financing Politics*, p. 68; Alexander Heard, *The Cost of Democracy*, Chapel Hill, University of South Carolaine Press, 1960, p. 131, abundan sobre esta situación.

votantes. Es importante señalar que con el crecimiento de los PAC se ha manifestado un descenso de las grandes contribuciones individuales.

Algunos sindicatos, sectores del Partido Demócrata y grupos de acción ciudadana como Common Cause, consideran que el efecto de los PAC es negativo para el desarrollo político del país, porque sus contribuciones tienen generalmente el propósito de influir en el Poder Legislativo, existiendo claras interconexiones entre tales apoyos y los *lobbys* (cabildeos) organizados en Washington.¹¹³ De ahí la propuesta de reforma sobre los límites de participación de los PAC, sin que haya prosperado.

De acuerdo con la reglamentación vigente, en Estados Unidos está prohibido que los candidatos al Congreso, los miembros de éste o cualquier empleado federal, soliciten contribuciones de otros empleados federales, pero no hay prohibición alguna para recibir tales donaciones, medida que tiene que ver más con la intención de proteger a los empleados de la presión para hacer contribuciones económicas, que con otro tipo de objetivos.

Las empresas pueden participar en el apoyo económico a candidatos, incluso las que tienen algún tipo de relación contractual con la administración estatal pueden participar en las actividades de financiamiento de campañas, en los mismos términos que cualquier otra empresa.

En cuanto a contribuciones provenientes de fuentes extranjeras, la enmienda de 1974 determinó que en Estados Unidos ningún individuo que no sea ciudadano estadounidense y no cuente con un permiso de residencia permanente podrá hacer contribuciones.¹¹⁴

2.4.3. Mecanismos de control de gastos e ingresos

No se puede ejercer ningún tipo de control sobre ingresos y gastos de partidos y candidatos, si éstos no son conocidos públicamente. La difusión de los ingresos y gastos se convierte en requisito imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de las normas de carácter restrictivo que sobre ellos recaen.

De acuerdo con la reglamentación de 1975, la declaración constitucional del principio de publicidad de los gastos y los ingresos de los partidos y candidatos divide en tres categorías los argumentos que lo justifican:

- a) La publicidad ofrece al electorado información acerca de dónde viene el dinero para las campañas y cómo es gastado por los candidatos; alerta sobre los intereses a los que el candidato es más proclive a responder, lo cual facilita las predicciones sobre su futura actuación en el cargo; permite a los electores situar a cada candidato en el aspecto político,

¹¹³ Los candidatos que reciben dinero de los PAC saben que éstos esperan un apoyo legislativo en defensa de sus intereses, lo que preocupa a diversos sectores, por las claras posibilidades de una alianza, de carácter ideológico, entre los comités, que generalmente favorece a los candidatos más conservadores.

¹¹⁴ Alexander H. E., *op.cit.*, pp. 80-81.



con mayor precisión de la que sería posible que si sólo utilizara las etiquetas de los partidos y los discursos en los mítines de campaña.

- b) La difusión de sobre los gastos e ingresos de los partidos y candidatos detiene y evita la corrupción al exponer las grandes contribuciones y gastos a la luz pública; puede disuadir a aquellos que intentan hacer un uso indebido del dinero, antes o después de las elecciones; un público "armado" con la información sobre quiénes apoyan más generosamente a un candidato, está mejor capacitado para detectar cualquier favor especial concedido como contrapartida, después de las elecciones.
- c) El archivo, la información y la publicidad son medios esenciales para recoger los datos necesarios para detectar violaciones en los límites de las contribuciones.

En suma, de igual forma que el conocimiento de los ingresos, la de los gastos cumple una función de control y otra de información. Por ello, la difusión de los gastos político-electorales es exigida actualmente en Estados Unidos. A pesar de que no existan restricciones sobre los gastos de los candidatos, la declaración oficial de ingresos que tienen que presentar todos los candidatos federales debe ir acompañada de la declaración de gastos.

En Estados Unidos no se centraliza la responsabilidad de las actividades económicas de las campañas de los candidatos; sin embargo se creó la figura del Comité Principal de la Campaña. Con esta instancia organizativa, todos los candidatos están obligados a designar un comité encargado de recoger la información de todas las contribuciones y gastos que se lleven a cabo a favor de su candidatura por cualquier otro comité o individuo, y presentar un informe ante la Federal Election Commission (FEC). La norma se aplica tanto en las elecciones generales como en las primarias, y ha hecho posible un control efectivo de las contribuciones e ingresos de los candidatos.

La legislación estadounidense exige a todos los comités que reciban contribuciones superiores a 200 dólares a registrar el nombre y la dirección de los contribuyentes; estos datos deben aparecer en la declaración oficial de gastos e ingresos del candidato. Así como enviar a los comités de los candidatos que sigan operando durante años no electorales un informe anual de gastos e ingresos a través del comité principal. Se debe tener en cuenta que en dicho país la organización electoral del candidato no se disuelve inmediatamente después de las elecciones, sino que, en muchos casos, se haya o no ganado la elección, sigue funcionando, ya que al finalizar una campaña electoral se comienza a preparar la siguiente.

En cuanto al acceso y publicación de los informes, la legislación electoral de Estados Unidos obliga a la Comisión Federal Electoral a poner a disposición de los electores cuanta información se posea. La comisión prácticamente se define como un centro de información electoral.

En Estados Unidos el control legal de todos los aspectos económicos relativos a las campañas electorales está encomendado a la Comisión Federal Electoral. Esta comisión fue creada con el fin

de administrar y controlar el cumplimiento de la legislación relativa a los temas económicos de las campañas. Se compone de seis miembros, que en un número mayor de la mitad no pueden pertenecer al mismo partido político y ninguno puede ser funcionario o empleado del gobierno; son designados por el presidente de la nación, el Congreso y el presidente del Senado, además de que son confirmados por ambas cámaras. La presidencia de la Comisión es rotatoria anualmente. Esta Comisión tiene como propósito principal preservar los informes, poner a disposición del público y efectuar cualquier investigación y auditoría que considere necesaria.¹¹⁵

¹¹⁵ "FECA Amendments de 1976", en *Public Laws*, pp. 94-283. Cfr. Rosa María Mirón Lince, "Financiamiento y campañas en Estados Unidos", en *Ideas Políticas*, núm. 3, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1992, pp. 29-47.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.5. Canadá: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos

En Canadá existe un sistema mixto de financiamiento de candidatos y partidos, con el que se tratan de conjugar dos realidades: por un lado, la existencia de un sistema electoral que concede mecánicamente importancia superior a la figura del candidato, y por otro, la definición de opciones por los votantes, con base en la propuesta de los partidos políticos.¹¹⁶

En este país las subvenciones públicas se concedieron por primera vez en las elecciones de 1979. Los candidatos al Parlamento federal reciben ayuda económica estatal, siendo para ello necesario que alcancen al menos el 15% de los votos en su circunscripción electoral.

Asimismo, tanto partidos como candidatos tienen limitados sus gastos electorales a una cantidad fija por cada uno de los electores de las circunscripciones en las que contienden. Sin embargo, no hay en este caso ninguna limitación sobre las contribuciones privadas.

El modelo de financiamiento público establecido desde 1974 determina que aquellos candidatos que alcancen el 15% de los votos en sus distritos electorales pueden recibir: 1. El costo del envío por correo de primera clase a cada persona cuyo nombre aparezca en las listas preliminares de los distritos electorales del candidato; 2. Ocho centavos por cada uno de los primeros 25 mil electores que aparezcan en las listas preliminares del distrito; 3. Seis centavos por cada uno de los 25 mil siguientes electores que aparezcan en las listas preliminares del distrito.

En los distritos electorales en los que el número de electores sea menor a la media de todos los distritos, la cantidad reembolsada se calcula por el procedimiento señalado anteriormente, más la menor de las siguientes cantidades: los gastos de viaje declarados por el candidato, la suma obtenida al multiplicar un centavo por las millas cuadradas del distrito electoral o 3 mil dólares canadienses.¹¹⁷

Los partidos tienen que comunicar, dentro de los seis meses siguientes al día de la elección, ante el *chief electoral officer* encargado del control y aplicación de la ley, la cantidad invertida en la compra de espacios en las cadenas de televisión, de la cual se les reembolsa 50 % del total.

¹¹⁶ Para mayor referencia del funcionamiento y descripción de los partidos políticos en Canadá, pueden consultarse las siguientes obras: Herman Bakvis (ed.) *Canadian Political Parties. Leaders, Candidates and Organization*, Dundurn, Toronto, 1991; Alain G. Gagnon y A. Brian Tanguay (coords), *Canadian Parties in Transition: Discourse, Organization and Representation*, Nelson Scarborough, 1989; Cfr. Julian Castro Rea, *Elecciones en Canadá*, México, CISAN, UNAM, 1995.

¹¹⁷ En 1979, la cantidad media por distrito era de 10 550 dólares; en ese año la proporción de gastos que teóricamente podrían cubrir los subsidios oficiales llegó a casi un 50 por ciento. Véase "Canada", en *Government Financing of National Elections Political Parties, and Campaign Spending in Various Foreign Countries*, Library of Congress, Washington, D. C., Law Library, 1980, pp. 13, 15 y ss.

2.5.1. La propaganda en radio y televisión:

En Canadá coexisten emisoras de radio y televisión públicas y privadas, sin embargo la más importante cadena de radio y televisión, la *Canadian Broadcasting Corporation*, está a cargo de una empresa pública, y al igual que las otras se apegan a las disposiciones emitidas por el gobierno canadiense.

En 1964 se constituyó una comisión oficial para analizar los problemas que presentaba el financiamiento de las campañas electorales y proponer las medidas legislativas más adecuadas para responder a ellos. El 11 de octubre de 1966, el Committee on Election Expenses concluyó que para garantizar un cierto grado de igualdad entre las fuerzas electorales, era aconsejable que a los candidatos les fuera reembolsada una parte de sus gastos de propaganda en los medios de comunicación, y que a los partidos políticos se les concediera un total de seis horas de radio/televisión, libre de cualquier carga económica.¹¹⁸

Así, de acuerdo con la Election Expenses Act de 1974, las emisoras están obligadas a poner a disposición de los partidos políticos un total de seis horas y media de propaganda electoral en periodos de máxima audiencia. La distribución del tiempo entre los partidos se lleva a cabo con la participación de la Canadian Radio-Television Commission y aunque no existen criterios legales para el reparto del tiempo, hay un acuerdo entre los partidos sobre el tiempo que debe corresponder al partido del gobierno, al principal partido de oposición y a los demás partidos.

Las emisoras también se encuentran obligadas a conceder un tiempo adicional para propaganda, que no supone costo económico para los partidos. El número de programas concedidos por las emisoras, su tiempo de duración y la distribución se determina después de consultar a los partidos y a la Canadian Radio-Television Commission.

El costo de la propaganda electoral en radio y televisión es parcialmente financiado con dinero público. De acuerdo con la reglamentación canadiense, en los seis meses posteriores a las elecciones los partidos tienen que enviar al *chief electoral officer* una declaración en la que se haga constar el tiempo total de emisión, la hora en que los programas se transmitieron, los espacios y su costo global.¹¹⁹ Con este criterio, después de establecer la tarifa estándar durante los tiempos de emisión utilizados por cada partido, el jefe de la oficina electoral reembolsa a los partidos políticos 50% del gasto total que hubieran hecho.

¹¹⁸ Conclusiones del Committee on Election Expenses, Report. Cfr. Pilar del Castillo, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, 1990, pp. 169-173.

¹¹⁹ En las elecciones de 1979 sólo una parte del tiempo disponible fue comprado, mientras que los partidos políticos hicieron uso del total del tiempo libre -17 horas- puesto a su disposición por el conjunto de las emisoras de radio y televisión, de acuerdo con la normatividad. Frederick J. Fletcher, "Playing the Game. The Mass Media and the 1979 Campaign", en *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, p. 283.

2.5.2. Regulación y límites de gastos e ingresos

Desde 1870, la historia electoral canadiense registra diversos intentos de introducir límites en los gastos electorales, sin que ninguno tuviera éxito hasta un siglo después. El primero de agosto de 1974 entró en vigor la *Expenses Election Act*, que detallaba, por primera vez, los límites de gastos de campaña, tomados del modelo implantado en la provincia de Quebec, donde se establece que en cada distrito se puede gastar un dólar canadiense por cada uno de los 15 mil primeros nombres de la lista preliminar de electores y 50 centavos por cada uno de los siguientes 10 mil, más 25 centavos por cada elector que pase de los 25 mil.¹²⁰ La norma fue aplicada por primera vez en las elecciones de 1979 y nueve meses después en las elecciones de febrero de 1980.

Lo expuesto ha tenido algunas implicaciones. Por una parte, el costo de las campañas electorales se ha visto reducido, y por otra, la existencia de límites ha obligado a planificar cuidadosamente la propaganda electoral y evaluar detenidamente la utilidad de los gastos. Como resultado, las campañas locales han alcanzado un nivel de organización superior a las anteriores.

La *Election Expenses Act* de 1974 complementó la legislación sobre partidos políticos, estableciendo la limitación de los gastos electorales, de modo que cada partido registrado puede gastar un máximo de 30 centavos por cada uno de los electores cuyo nombre aparezca en las listas electorales preliminares de los distritos en los que la organización presente candidatos oficiales. Por otra parte, los gastos de los partidos quedan directamente limitados al restringirse a seis horas y media el total de tiempo que las emisoras de televisión pueden vender a todos ellos al inicio legal de las campañas; tiempo que se distribuye en proporción al número de votos que hayan obtenido en las elecciones anteriores.¹²¹

En cuanto a los límites a grupos independientes, no hay una norma plenamente establecida, sólo existen recomendaciones que la reglamentación canadiense señala, como por ejemplo, que desde la fecha de convocatoria de la elección hasta el día de la votación, ningún grupo debe estar autorizado a comprar espacios en la radio y la televisión, a insertar propaganda en los periódicos, a enviarla por correo o utilizar carteles en apoyo u oposición a un candidato. Sin embargo esta recomendación quedó sólo en ese nivel, porque no fue retomada para su inclusión en la *Election Expenses Act* de 1974.

En Canadá, desde 1961 los funcionarios de la administración federal tienen prohibido efectuar donaciones con fines políticos. Las causas de esta medida pueden encontrarse en el deseo de mantener la imparcialidad de la administración, y no tanto en el propósito de proteger a sus empleados de las presiones para hacer contribuciones económicas o de cualquier otro tipo.

¹²⁰ Véase "Canadian Election Act", *Eliz II*, 21-22, cap. 51.6; también F. Leslei Seidle y Khayyam Z. Paltiel, "Party Finance, the Election Expenses act, and Campaign Spending in 1979 and 1980", en Howard R. Penniman, *comps.*, *Canada at the polls 1979 and 1980*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Policy Research, p. 232.

¹²¹ Canadian Election Act 1974, *Eliz II*, 21-22, cap. 51, secc. 13.2.

La limitación de contribuciones de origen extranjero se encuentra reglamentada en la legislación electoral de Quebec, misma que declara ilegales todas las contribuciones de quien no sea residente en la provincia, aunque se ostente como ciudadano canadiense. Sin embargo, la efectividad de la medida es muy escasa, lo cual permite la realización de numerosas prácticas ilegales consistentes en la transferencia de donaciones desde otras partes del país a través de personas interpuestas para evitar su cumplimiento.¹²²

2.5.3. Mecanismos de control de los gastos e ingresos

Desde 1974 los partidos políticos se encuentran obligados a presentar un balance anual donde manifiesten los gastos realizados por actividades ordinarias. Los candidatos, por su parte, tienen que presentar un informe contable en ocasión de las elecciones en el que se muestra el destino de los fondos recibidos para el desarrollo de las campañas de propaganda electoral.

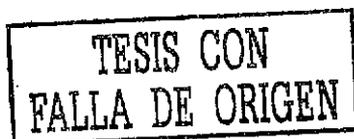
Desde el año referido se adoptó el sistema del "agente electoral", en razón del cual los partidos canadienses tienen que nombrar un agente principal del partido o representante responsable de presentar, en cada periodo fiscal, un informe de gastos e ingresos ante el director general electoral. Los candidatos, por su parte, deben presentar una declaración de los ingresos y gastos durante la campaña electoral, responsabilidad que recae sobre el agente electoral del candidato, quien sólo actúa en el periodo electoral, a diferencia de los agentes de los partidos cuyas responsabilidades se extienden tanto a las actividades electorales como a las permanentes.

Los informes que están obligados a presentar candidatos y partidos deben de recoger obligatoriamente el nombre de cada individuo, empresa, sindicato o cualquier otra asociación que haga un préstamo, adelanto, depósito, contribución o regalo, cuya cantidad total sea superior a 100 dólares canadienses.

En cuanto al contenido de los informes, la legislación canadiense no exige declarar determinado tipo de gastos de partidos y candidatos durante el periodo electoral. Están excluidas del concepto electoral las cantidades que los partidos transfieren a sus candidatos durante la campaña; con respecto a los candidatos, no se incluye entre los gastos a declarar los de tipo personal, siempre que no superen determinados límites, así como los gastos ocasionados por viajes durante el periodo electoral.

Respecto a la periodicidad y presentación de los informes, en Canadá los agentes electorales de los candidatos deben presentar en los dos meses siguientes a la fecha de proclamación de los candidatos electos el informe sobre gastos e ingresos ante el *returning officer* del distrito electoral. Por su parte, los partidos han de presentar un informe general de sus gastos electorales dentro de los seis meses siguientes a la fecha de las elecciones.

¹²² Khoyyam Z. Paltiel, "Campaign Finance, Contrasting Practices and Reforms", en *Democracy at the Polls*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 161.



En el caso canadiense, como los informes electorales se completan con los informes anuales que los partidos están obligados a presentar, la función de información del principio de información queda también formalmente garantizado.

En cuanto a la publicación de los informes de gastos e ingresos y su disposición para consulta, la Election Expenses Act de 1974 reconoce que todos los informes de gastos e ingresos presentados por las fuerzas políticas ante el oficial electoral son informes públicos y podrán ser inspeccionados por cualquier persona que así lo solicite.

De esta manera, la declaración de los candidatos debe ser publicada por el *returning officer* en uno de los periódicos que se publiquen en el distrito electoral por el que hubiera concurrido el candidato.¹²³

2.6. Italia: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos

Hasta 1974 las actividades económicas de los partidos políticos italianos se habían desarrollado fuera de todo control. Luego de ese año, Italia pasó a formar parte de los países que cuentan con un sistema de financiamiento público para los partidos políticos.

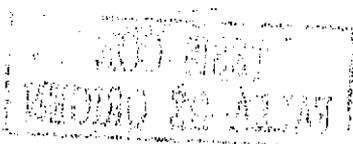
La causa inmediata de la legislación italiana sobre contribuciones del Estado a los partidos se encuentra en los escándalos político-financieros en los que con frecuencia se había visto envuelta la Democracia Cristiana (DC), y que alcanzaron uno de sus momentos más críticos en enero de 1974, fecha en la que se vieron involucrados un gran número de partidos.

El modelo de financiamiento de los partidos mayoritarios italianos ha sido marcadamente diferente al de otros países.¹²⁴ El Partido Comunista (PC) que tradicionalmente había sido autosuficiente, obtenía la mayor parte de sus ingresos por medio de cotizaciones de sus militantes y ayudas de sus simpatizantes. En tanto, la DC se allegaba recursos económicos por la aportación de simpatizantes, de empresas estatales y paraestatales, así como por las comisiones obtenidas de contratos públicos, medio de captar recursos que llevaba ya más de 30 años, y aunque había sido con frecuencia objeto de críticas, llegó en 1974 a niveles de escándalo debido a las altísimas contribuciones que varias empresas privadas canalizaban hacia algunos partidos.¹²⁵ En

¹²³ Todas las disposiciones señaladas aquí han sido establecidas por la Election Expenses Act de 1974, sec. 60 (7), 61.1 y sec. 13.2.

¹²⁴ Donald Sasson, "The Funding of Political Parties in Italy", en *Political Quarterly*, junio de 1975, p. 94. También se puede consultar, respecto al Partido Comunista Italiano, Stefano Passigli, "Italy", en *Journal of Politics*, 1963, p. 229.

¹²⁵ A principios de 1974 la opinión pública se enteraba que numerosos partidos al parecer habían recibido ayuda económica de compañías petroleras; según la prensa italiana, a cambio de ello habrían sido tratadas "suavemente" por los partidos beneficiarios, en una serie de casos fraudulentos en los que se encontraban envueltas. Además de ello, se denunciaba que estaban siendo transferidos "fondos secretos" por la compañía Montedison, dedicada a la industria química y controlada por el gobierno, al partido gobernante. Para este caso exclusivamente se nombró un comité de investigación para esclarecer la situación. Sin embargo, el comité no llegó a ofrecer ninguna conclusión determinante, y la dimensión real de esas contribuciones no llegaría a ser oficialmente reconocida, debido a los obstáculos que constantemente pusieron los parlamentarios de la Democracia Cristiana. Véase Donald Sasson, "The Funding of Political Parties in Italy", en *Political Quarterly*, junio de 1975, p. 94.



consecuencia, en medio de un clima de desconfianza de la opinión pública hacia el partido en el gobierno, el 9 de abril de 1974, tras un brevísimo debate en la Cámara de Representantes y en el Senado, fue aprobada la Ley de Contribuciones del Estado a la Financiación de los partidos políticos.

La ley italiana de 1974 establece dos tipos de ayudas económicas: la primera de ellas va dirigida a los gastos electorales de los partidos, para lo cual se fijó una cantidad global de 15 mil millones de liras; mientras que la segunda tiene por objeto los gastos producidos por las actividades ordinarias para los cuales los partidos reciben, de acuerdo con el artículo 3 de la ley, una cantidad global de 45 mil millones de liras al año.

2.6.1. La propaganda en radio y televisión

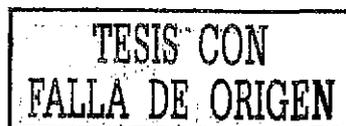
Respecto a los elementos que conforman el financiamiento indirecto, en Italia se reafirma la constitucionalidad de un monopolio público sobre las emisiones de radio y televisión, en el ámbito nacional, debido a que la Radio Televisión Italiana (RAI), en tanto empresa pública, tiene la facultad exclusiva de emitir a escala nacional, mientras que las emisoras privadas sólo pueden hacerlo en un ámbito local. En lo que se refiere a las emisoras públicas, los partidos políticos reciben un tiempo gratuito para la propaganda electoral en los dos canales con que cuenta la RAI.

La determinación y distribución de los tiempos concedidos a cada partido se hace en función de su fuerza en el Parlamento y se lleva a cabo por una comisión parlamentaria, que funciona como un árbitro intermediario y actúa como *manager* de la campaña electoral en radio y televisión. El espacio concedido a las fuerzas políticas se denomina *Tribuna Electoral*, programa de aproximadamente una hora de duración emitido simultáneamente por ambos canales.

La comisión parlamentaria mencionada es el organismo encargado de seleccionar a los periodistas que entrevistan a los líderes de los partidos. Por lo general son seleccionados en su mayoría reporteros cercanos al partido cuyos representantes serán entrevistados. Esta situación ha provocado una pérdida en el grado de controversia que tuvieron elecciones anteriores, mismas que habían incluido la designación de personas con posiciones distanciadas del partido, lo que garantizaba una mayor polémica en el encuentro.

La experiencia italiana resulta interesante porque junto a la televisión estatal conviven televisoras privadas, cuyo desarrollo ha sido objeto de una serie de constricciones legales que permiten a la televisión pública continuar desempeñando el papel más importante. Como mencionamos, la reglamentación limita al ámbito local el trabajo de cualquier emisora de radio o televisión creada y sostenida por la iniciativa privada, única limitación legal que regula su funcionamiento, por lo

Véase también P. A. Allum, "Italy", en Manley Henig (comp.), *Political Parties in the European Community*, Londres, George Allen and Unwin, pp. 152-154.



demás pueden comenzar a emitir en cualquier momento, en la frecuencia que elijan y con la programación que deseen.

2.6.2. Regulación y límites de gastos e ingresos

La legislación electoral italiana prohíbe a las empresas y sociedades con participación pública hacer contribuciones a los partidos y candidatos. Se prohíben las donaciones que procedan de los órganos y personal de la administración pública, así como, de personas y sociedades con participación pública superior al 20 por ciento.

La medida fue tomada por problemas de financiamiento de la DC procedentes de las comisiones por contratos públicos, entre ellos, firmes indicios de que ese partido recibía fuertes apoyos económicos de corporaciones públicas y empresas estatales dedicadas a las actividades petroleras y petroquímicas, con el consiguiente deterioro de la confianza pública en la neutralidad de la administración pública y en el partido del gobierno.

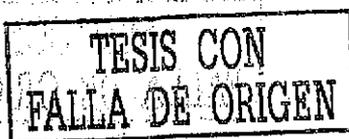
En Italia, como en España, los partidos además reciben subvenciones extraordinarias durante los años electorales.

Italia ha adoptado un *modelo mixto* en el que se utiliza el criterio de representación parlamentaria y porcentaje de votos. El criterio de la representación se aplica para distribuir las subvenciones anuales destinadas a las actividades ordinarias de las organizaciones políticas.

El financiamiento público está dirigido a apoyar cualquiera de los gastos de los partidos por sus actividades permanentes, y no exclusivamente a los grupos parlamentarios. A este respecto la ley italiana establece que la subvención estatal concedida a los grupos parlamentarios es a título de contribución para efectuar las actividades y funciones de sus respectivos partidos.

Como lo señalamos, la ley de 1974 establece legalmente la ayuda económica tanto para los *gastos electorales de los partidos* como para los *gastos producidos por las actividades ordinarias* de los mismos.

En el mismo sentido, para subvencionar los gastos electorales se fijó una cantidad global de 15 mil millones de liras, de la cual el 15% se distribuye en porciones iguales entre los partidos que presentan candidaturas para la Cámara de Diputados en al menos dos tercios de las circunscripciones electorales, y que obtengan como mínimo un cociente electoral y por lo menos 300 mil votos válidos en toda la nación o una proporción no inferior al 2% del total de sufragios válidos, mientras que el 85% se distribuye, en función del número de votos obtenidos, entre los partidos que cumplan los requisitos anteriores, y entre aquellos que habiendo concurrido con sus propias siglas obtuvieran al menos un cociente en las regiones dotadas con estatuto especial previsto para las minorías lingüísticas.



En cuanto al concepto *ayuda a los gastos de tipo ordinario*, los partidos reciben una cantidad global de 45 mil millones de liras al año, de los cuales 15 mil millones corresponden al Senado y 30 mil millones a la Cámara de Diputados. Cabe aclarar que en el sistema italiano de financiamiento público a los partidos, las subvenciones se canalizan por la vía de los grupos parlamentarios, de acuerdo con la fuerza numérica demostrada,¹²⁶ a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos y en Canadá.

2.6.3. Mecanismos de control de gastos e ingresos

En Italia los partidos políticos deben consignar, en el balance que están obligados a presentar anualmente, las contribuciones, sea cual fuere su cantidad, que provengan de individuos, sociedades, organizaciones sindicales o de cualquier fuente, así como los ingresos procedentes de las cuotas ordinarias y extraordinarias de los militantes, los que como resultado de cualquier actividad comercial de los partidos y los que vengan de fuentes estatales.

Sin embargo no se exige dar a conocer los datos personales de los contribuyentes; la legislación italiana no permite conocer ninguna de las características de las fuentes privadas de apoyo económico de los partidos. Además, como en los balances sólo se recoge la cantidad global aportada por las entidades privadas o individuos, no es posible conocer por separado la importancia relativa de cada una de estas fuentes de financiamiento.

En Italia la declaración de gastos de los partidos ha de contener como mínimo los siguientes rubros: gastos generales, gastos por personal, gastos por actividades electorales, de información y propaganda, así como los producidos por transferencias desde la organización nacional a las organizaciones periféricas.

La ley italiana exige que los secretarios generales de los partidos publiquen en el periódico del partido o en un diario de difusión nacional, antes del 31 de enero de cada año, el balance financiero del organismo, aprobado por el órgano competente para ello, debiendo ajustarse su redacción al modelo establecido en la misma ley. Debe presentarse una copia del balance y del periódico en que se haya publicado por el secretario político del partido o por el presidente del grupo parlamentario respectivo al presidente de la Cámara de Diputados, antes del 18 de febrero de cada año.

2.7. España: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos

España es de los pocos países europeos que hace sólo algunos años afronta el problema relativo al financiamiento de los partidos políticos, toda vez que esta experiencia se presentó después de

¹²⁶ Senado de la República. "Il Finanziamento public de partiti politici", 4 vols., a cargo del Segre gen Ufficio doc e stampa del Senato de la Republica, 1976. También es posible consultar la *Gazzeta Ufficiale*, 11 de julio de 1974, p. 181; citado en Salvatore Valtutti y Gian Franco Ciaurro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Bulzani Editores, 1975, pp. 81 y 83. Además se puede consultar el apartado "Aportaciones del Estado en el financiamiento de los partidos políticos"; de la ley núm. 195 del 2 de mayo de 1974, Italia.



años de dictadura, conjuntamente con el resurgimiento del sistema democrático y su consecuente competencia de partidos.

En España los partidos tienen un importante déficit de credibilidad ante la opinión pública. La Constitución española en su artículo 6 establece que los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La legislación española¹²⁷ establece respecto al financiamiento público de los partidos políticos y que el Estado subvencione los gastos que originen las actividades electorales según los siguientes criterios: 1. Un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado; 2. Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, siempre y cuando uno de sus miembros, al menos, hubiera obtenido el escaño de diputado; 3. Quince pesetas por cada voto obtenido por aquellos candidatos que hubieran conseguido escaño en el Senado.

Las subvenciones que el Estado concede a los partidos en ocasión de las campañas electorales en las elecciones autonómicas se distribuyen de acuerdo con criterios similares a los que hemos visto anteriormente en el caso de elecciones generales, de acuerdo con el decreto 112/1980 del 22 de enero.¹²⁸

Al momento de producirse la constitucionalización de los partidos políticos, también se adopta un sistema de financiación para sus actividades. De acuerdo con la ley española se establece el sistema de subvenciones permanentes y se financian anualmente las actividades de los partidos con cargo a los presupuestos del Estado, según el criterio de votos/escaños. Es decir, al igual que en las elecciones parlamentarias, cada partido recibe una cantidad fija por escaño alcanzado en cada cámara y otra cantidad por cada uno de los votos obtenidos. En el supuesto de partidos que se hubieran presentado a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones, el sistema de distribución de las cantidades a que tuvieran derecho se determina reglamentariamente.

En definitiva, los criterios que se utilizan para la financiación pública de las actividades permanentes de las organizaciones políticas son semejantes a los que se utilizaron por primera vez en 1977 para financiar las actividades electorales. La variación más marcada se presenta en el incremento de porcentajes en las cantidades anuales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹²⁷ La legislación está compuesta por la Ley 21/1976 del 14 de junio, por el real decreto-ley 20/1977 del 18 de marzo, y el apartado sobre normas electorales y disposiciones relativas a gastos electorales. Al respecto, una obra básica de consulta es el libro *Régimen electoral, normativa básica*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1985.

¹²⁸ Real decreto 112/1980 del 22 de enero, BOE, núm. 21 del 24 de enero de 1980, p. 205.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

De acuerdo con los reglamentos del Congreso y del Senado,¹²⁹ los grupos parlamentarios reciben una cantidad fija e igual para todos y una cantidad variable en función del número de miembros de cada uno de ellos, con cargo a los presupuestos de ambas cámaras, siendo las cuantías establecidas por las mesas respectivas. El reglamento del Congreso de Diputados además requiere que los grupos parlamentarios lleven la contabilidad de las subvenciones mencionadas, misma que habrá de estar a disposición de la mesa del Congreso siempre que ésta lo requiera.

2.7.1. Propaganda en radio y televisión

Como sucede en la mayoría de los países de Europa occidental, la legislación española establece diversas formas de financiamiento indirecta para los partidos políticos. Una de las formas más frecuentes establecida en el real decreto-ley sobre normas electorales es la que estipula que los partidos tendrán derecho al uso de espacios gratuitos para su propaganda en las emisoras públicas de radio y televisión. Para cualquier caso, el criterio básico para la distribución de los espacios gratuitos debe ser el número de distritos por los que se presenta cada candidatura. La norma prevé también la creación de un comité compuesto por representantes de la administración y de los partidos que, dependiendo de la Junta Electoral Central, controlará la programación relacionada con las elecciones en Radio y Televisión de España (RTVE).¹³⁰

Para la radio y la televisión se establecieron criterios semejantes: se amplió el tiempo máximo concedido a los partidos a 45 minutos divididos en espacios de 15, elevándose el tiempo mínimo de 10 a 15 minutos. Las candidaturas que no tuvieran derecho a los programas nacionales emiten su propaganda en la programación de cada una de las emisoras locales de la radio nacional de España.

Para el control de la programación electoral el comité se compone de 12 vocales, seis de ellos representantes de la administración y los otros 6 designados por la Junta Electoral Central, a propuesta de las entidades que presenten candidaturas en 25 distritos o más. Asimismo se decretó la constitución de secciones del comité en los distritos electorales donde existiera un centro emisor de la red de radio nacional de España, de televisión Española o perteneciente al organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado. También se encuentran establecidos por la dirección general los días y horas para la emisión de los espacios gratuitos en RTVE. En caso de discrepancia entre los partidos y RTVE, las juntas electorales tendrían la capacidad de decisión, una vez de haber escuchado a los representantes del comité.

2.7.2. Utilización de locales y espacios públicos

De acuerdo con las normas vigentes, durante la campaña electoral los partidos políticos pueden utilizar locales oficiales para realizar actos públicos de propaganda. Determinar los locales

¹²⁹ Reglamento del Congreso de los Diputados del 10 de febrero de 1982, BOC, Congreso, serie H, núm. 33 del 24 de febrero de 1982 y el Reglamento del Senado del 26 de mayo de 1982, BOE, Senado, Serie III, núm. 13 del 4 de junio de 1982.

¹³⁰ Real Decreto Ley 20/1977, del 18 de marzo, sobre normas electorales, BOE, núm. 70, 23 de marzo de 1977, Art. 40.



disponibles para tal fin y las horas en que podrán ser ocupados corre a cargo de los respectivos ayuntamientos, los que habrán de enviar la información a las correspondientes juntas de zona.

Un elemento más de financiamiento indirecto a los partidos son las tarifas postales especiales para el envío de propaganda electoral. Esta forma de comunicación y propaganda ha sido de enorme utilidad porque reduce los gastos electorales para aquellos partidos que llegan a utilizar este sistema. De no recurrir a este medio, uno de los problemas es la alta inversión económica que se requiere al margen del franqueo, lo que conlleva a que se vean siempre beneficiados los partidos que cuentan con grandes presupuestos.

2.7.3. Regulación y límites de gastos e ingresos

En las normas electorales españolas se encuentran prohibidas dos clases de donaciones: las provenientes de la administración pública y las de origen extranjero.

Respecto de las primeras queda prohibida la aportación de fondos provenientes de la administración del Estado, de entidades locales, de organismos autónomos, de entidades paraestatales, de empresas nacionales, provinciales, municipales y de economía mixta.¹³¹

La segunda prohibición de donaciones políticas se refiere a las de origen extranjero, medida que trata de salvaguardar la independencia de la actuación de los partidos españoles en relación con intereses foráneos de cualquier tipo.

2.7.4. Mecanismos de control de gastos e ingresos

En España las normas electorales sientan sólo parcialmente las bases para dar a conocer las contribuciones que se efectúan durante el periodo electoral, debido a que no se exige ninguna forma de publicación de las mismas, de tal manera que las donaciones políticas sólo pueden ser legalmente conocidas por las juntas electorales provinciales y la Junta Electoral Central.

Como mecanismo de control se exige que los representantes de las entidades o candidaturas comuniquen a la Junta Electoral competente, dentro de las 24 horas siguientes a la proclamación de candidatos, el número de cuenta o cuentas abiertas para la recaudación de fondos y que quienes efectúen depósitos hagan constar su nombre y domicilio, junto con la cuantía de la aportación. En caso de que los depositantes fueran partidos, harán constar el origen de los fondos que depositen. En todo momento, las juntas podrán recabar cualquier información sobre el estado de las cuentas y una vez terminada la campaña electoral habrán de pronunciarse sobre la regularidad de las mismas, en apego a lo establecido en el apartado 2 del artículo 47 del real decreto-ley.¹³²

¹³¹ Estos conceptos también están puntualizados en la legislación electoral italiana, dada su difícil experiencia en la transferencia de recursos a las organizaciones políticas desde esas entidades empresariales.

¹³² Se hace referencia al real decreto-ley 20/1977 del 18 de marzo sobre normas electorales.

La normatividad electoral española introduce ciertas formas de centralización de los aspectos económicos de las campañas, tendientes a facilitar el control de los gastos e ingresos de los partidos.

Se requiere la centralización de las cuentas de los partidos con fines electorales; los partidos están obligados a abrir cuentas especiales en las entidades bancarias o cajas de ahorro para recaudar de fondos y cubrir los gastos electorales; ¹³³ los fondos de tales cuentas sólo podrán destinarse a gastos electorales en tanto que, correlativamente, dichos gastos sólo podrán ser pagados por medio de aquellas cuentas.

Son sujetos de responsabilidad legal por el empleo de fondos de procedencia ilícita las personas o entidades titulares de las cuentas. A su vez, éstas tienen corresponsabilidad con las personas autorizadas para disponer de los fondos de las cuentas sobre las cantidades recaudadas y de su aplicación a los fines señalados.

En segundo lugar está la responsabilidad sobre el informe de gastos; para ello la ley creó la figura del representante de la candidatura, cuya función, por lo que se refiere a las actividades económicas, es llevar una contabilidad detallada y documentada de todos los gastos electorales; información que se presentará ante la junta competente.

Las cuestiones relacionadas fiscalización o respecto a delitos y sanciones son competencia de las juntas electorales; a la Provincial cuando se trata de candidatos que se presentan en un sólo distrito, en los casos restantes las juntas electorales tienen competencia para sancionar toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la ley electoral, siempre que no sea de carácter delictivo.¹³⁴

2.8. América Latina: medios de comunicación y financiamiento de los partidos políticos

En América Latina el tema sobre el financiamiento de partidos no se ha abordado comparativamente, a excepción de algunos trabajos introductorios para un análisis a fondo el trabajo de Pilar del Castillo, que clasifica y analiza los instrumentos jurídicos que regulan el financiamiento de los partidos, considerando un extenso número de países en los que determina similitudes y divergencias.¹³⁵

En México, la ley electoral y la ley de partidos están integradas en un solo texto y la regulación en torno al financiamiento de los partidos políticos es notoriamente detallada; en Argentina están separadas y la regulación es medianamente precisa, mientras que en otros países como Uruguay y Perú, no existe una ley de partidos independiente, los regula la ley electoral y la reglamentación

¹³³ Real decreto-ley 20/1977 del 18 de marzo, artículo 46.1.

¹³⁴ Real decreto-ley 20/1977 del 18 de marzo, artículo 93.

¹³⁵ Xiomara Navas Carbo, op.cit., p. 146.



sobre financiamiento es escasa. Los partidos políticos son considerados en la Constitución de 1961 de Venezuela como instrumentos centrales de participación de todos los venezolanos aptos para el voto, a fin de orientar por métodos democráticos la política nacional.

Para la distribución del financiamiento público sólo en Brasil y Paraguay, directo se utiliza el criterio de la representación parlamentaria, que tiende a favorecer a los partidos más grandes; en tanto el criterio proporcional al número de votos obtenidos por los partidos, que resulta más justo, siempre y cuando no se establezcan barreras excesivas de votos, es utilizado en los casos de Ecuador, Venezuela y Costa Rica.¹³⁶

En México, Argentina, Colombia, Ecuador y Paraguay el Estado contribuye directamente de manera permanente y temporal a cubrir los gastos de los partidos; en Perú, Chile, Bolivia y Panamá no hay financiamiento público directo; en Brasil y Guatemala la contribución es permanente, y en Costa Rica, Venezuela, Nicaragua, Honduras y El Salvador el financiamiento público directo sólo se otorga en periodos electorales.¹³⁷

La modalidad del financiamiento público indirecto (medios de comunicación, franquicias y desgravaciones fiscales) más importante es el uso gratuito de los medios de comunicación por su influencia central en la competencia electoral, sin embargo en Argentina, Ecuador y Honduras los partidos no cuentan con esta prerrogativa, en Costa Rica no hay financiación pública indirecta y en Uruguay no hay financiamiento público para los partidos políticos.¹³⁸

La legislación colombiana ha establecido la financiación mixta tanto en lo relativo a las campañas como en los gastos ordinarios de los partidos políticos. Para la financiación pública directa de los partidos existe un fondo del presupuesto nacional, cuya distribución se ejecuta en 10% de manera igualitaria y en 90% de manera proporcional al número de escaños.¹³⁹

A diferencia de otras legislaciones, la ley colombiana no establece límites a las donaciones, de manera que cabe la posibilidad de que el costo total de una campaña fuera asumido por un solo donante, lo cual muestra las carencias de las regulaciones vigentes. Respecto a la duración de las campañas, no hay una norma que establezca un periodo máximo, de manera que tienen una larga duración, tal sólo existen restricciones temporales al uso de propaganda.

Existe la obligación legal de rendir informes periódicos sobre las finanzas de los partidos y de las campañas, los cuales deben ser revisados y publicados, sin embargo son poco creíbles; el control

¹³⁶ *Ibidem.*, pp. 150 -151.

²²⁹ *Ibidem.*, p. 150.

¹³⁸ *Ibidem.*, p. 153.

²³¹ Humberto de la Calle, *op.cit.*, p. 22.



pretendido por la ley está lejos de ser alcanzado, pues la debilidad de los organismos de control es manifiesta.

Entre las posibles reformas a la legislación colombiana están las siguientes propuestas: 1. Mantener el financiamiento mixto, con prohibiciones y límites de donaciones privadas; 2. Dejar toda la propaganda política a cargo del Estado; 3. Fijar en dos meses el término máximo de duración de campañas; 4. Puesta en marcha de diferentes mecanismos de control, como es el registro de aportantes, designación de un encargado del manejo financiero y de una cuenta única para el control de ingresos y gastos; 5. Ampliar el régimen de sanciones.¹⁴⁰

En Argentina se presenta un régimen mixto de aportes privados y públicos, que prevé mecanismos encaminados a la fiscalización y sanciones para los partidos. La denominada Ley Orgánica de los partidos políticos (ley 23.298 de 1985) no determina límites al monto de los aportes privados, sin embargo no pueden recibir, ni directa ni indirectamente donaciones o contribuciones anónimas, de entidades descentralizadas, empresas de juegos de azar, de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. "Ante la violación de estas prohibiciones están previstas serias sanciones, pero claro que nunca se han aplicado."¹⁴¹

La regulación de los partidos políticos en Argentina se inició en 1931, mediante un decreto, después de un prolongado periodo de la existencia fáctica de estas agrupaciones. Desde 1925 hasta 1931 se habían presentado sólo dos proyectos, y desde ese año hasta 1945, ocho proyectos más, en los cuales no se incluye medida de prestación alguna, como parte de un sistema de financiamiento político.¹⁴²

En 1945 se presenta en Argentina el más completo de los proyectos, que establece la constitución de una Corte Federal Electoral, a partir de entonces aparecen sucesivos proyectos, decretos y leyes, medidas de prestación indirectas, siendo en 1959 que se proponen los aportes directos del Estado.

En 1964 se verifica un gran avance en lo referido al financiamiento de los partidos políticos, estableciendo un mayor control sobre la actividad económica de los partidos con un conjunto de medidas de prestación. Se disponían multas por la percepción de aportes indebidos, sin embargo, no se fijaban sanciones para los partidos que no cumplieran con las disposiciones del control patrimonial.¹⁴³

En 1971 se introdujeron algunas modificaciones de importancia: los subsidios que otorga el Estado como uno de los rubros componentes del patrimonio de los partidos, la obligación de guardar la

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹⁴¹ Daniel Alberto Sabsay, "Argentina, eliminadas las donaciones anónimas", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, p. 19.

¹⁴² Roberto H. Olivero, *op.cit.*, pp. 60-67.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 137.



documentación por cuatro años y la caducidad de la personería política como consecuencia de no presentar los libros de cuentas exigidos.

En 1976, el gobierno militar suprimió el régimen de subsidios y franquicias. En 1982 ante la inminencia del retorno a la vida democrática, se incorporan algunas novedades, como la pérdida del derecho al aporte del fondo partidario permanente, para aquellos partidos que no obtuvieron el 3% de los votos válidos emitidos en un distrito o a nivel nacional, según el carácter del partido; no establece franquicias, sino medidas de limitación, directas e indirectas.¹⁴⁴

En 1985 fueron aprobadas varias normas que reglamentan sobre el tema. A partir de 1990 aparecen varios proyectos que proponen un amplio espectro de modificaciones, que limitan las contribuciones anónimas a los gastos electorales, los aportes privados, la duración de la campaña electoral, de mayor fiscalización de los fondos mediante organismos controladores, cuentas especiales para efectuar los depósitos pertinentes, mayor información los aportes, en busca de una mayor transparencia.¹⁴⁵

La reforma a la Constitución Nacional Argentina de 1994, incorporó a los partidos políticos, y les confirió un nuevo marco a sus actividades y constitucionalizando en el artículo 38 el financiamiento público de los partidos y la obligación de rendir cuenta sobre el uso de las contribuciones que perciben, sin embargo no se refiere al control en ésta materia. Pero hasta mediados de 1998 no se había dado cumplimiento al mandato del constituyente del 94 y el financiamiento de los partidos políticos sigue estando regulado por la ley 23.298 de 1985.¹⁴⁶

El Fondo Partidario Permanente se creó para el financiamiento público de las actividades ordinarias y de campañas electorales, a través del Poder Ejecutivo. El sistema de fiscalización está a cargo de dos órganos que actúan como encargados de controlar toda la cuestión electoral.

La ley de partidos políticos les exige una contabilidad detallada de todo ingreso de fondos o bienes y establece una serie de disposiciones en materia de publicidad y fiscalización de los ingresos y gastos, sin embargo estos mecanismos de control no han sido eficaces para lograr una verdadera transparencia en los ingresos y gastos ni para detectar presuntas irregularidades en los aportes privados, y son más formales que reales.¹⁴⁷

En Chile, durante el incipiente periodo democrático aún no se ha determinado cómo financiar a los partidos políticos y las elecciones. La razón principal es que prácticamente el 70% e incluso el 90% del financiamiento de las campañas es proporcionado por los empresarios.

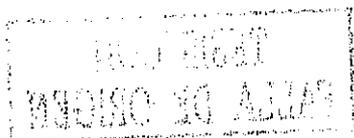
La poca claridad con que funciona la ley 18.603 de financiamiento de los partidos políticos ha dejado vacíos muy grandes por lo que no se ha alcanzado la transparencia deseada. Esta ley, el

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 138.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 138-39.

¹⁴⁶ Sabsay, Daniel Alberto. "Argentina...", p. 19.

¹⁴⁷ Sabsay, Daniel Alberto. "Argentina...", p. 20.



financiamiento de los partidos políticos se restringe a cotización de los militantes; donaciones de particulares, sin superar los 20 mil dólares; asignaciones testamentarias; ingresos por administración de bienes de su propio patrimonio, sólo podrán recibir fondos de origen nacional.¹⁴⁸

A pesar de los intentos de hacer más transparente el aporte de las empresas a los partidos políticos y de legislar a favor del financiamiento público, en cerca de un dólar por voto que entregará el Estado a los partidos que superen el 3% de las preferencias o el 2% para los candidatos independientes, como la mejor forma de asegurar igualdad de oportunidades a los candidatos, no ha habido avances.¹⁴⁹ La publicidad en la televisión para todos los partidos políticos en Chile es gratuita y tiene el propósito de asegurar igualdad.

En América Latina las reformas electorales en materia de financiamiento de los partidos y candidatos parecen estar marcadas por una tendencia generalizada a impulsar reformas sustantivas en materia de financiamiento y control de la gestión financiera de los partidos, así como una regulación más estricta del apoyo económico público y privado, sobre el origen y uso de los recursos.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Andrés Azocar, "Dudas en el camino", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, p. 25.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹⁵⁰ Cerdas-Cruz, Rodolfo. *op.cit.*, p. 27.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEGUNDA PARTE

Capítulo III

Los partidos políticos en la legislación electoral mexicana

Desde finales del siglo XVIII se inició una tendencia irreversible en el mundo en la búsqueda de formas democráticas de gobierno. En México se estableció el acta constitutiva el 31 de enero de 1824, confirmándose definitivamente en la Constitución de octubre de ese mismo año.

La palabra democracia en México está muy ligada con el concepto de soberanía popular a partir del sufragio universal e igualitario para constituir una república democrática representativa, como lo expresó hace ya casi dos siglos José María Morelos: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario".¹⁵¹

Posteriormente en el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, en su artículo 5 se estableció como norma fundamental para organizar la vida del México independiente que "la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos".¹⁵²

Para tener una retrospectiva de largo alcance debemos recordar que en México se han celebrado elecciones desde 1824 hasta la fecha, con excepción de la Guerra de Intervención y en una etapa de la Revolución Mexicana.

Durante el siglo XIX y en los inicios del siglo XX, en México no existían partidos políticos debidamente estructurados, sino que los grupos u organizaciones políticas se formaban básicamente con fines electorales, y una vez concluido el proceso electoral que había dado origen a su nacimiento, desaparecía.

En la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el entonces Presidente Francisco I. Madero, en el capítulo VIII por primera vez se regula las actividades de los partidos políticos, no obstante se omite establecer su naturaleza jurídica.¹⁵³

La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, promulgada por Venustiano Carranza, en su capítulo V, "De los partidos políticos", integrado por los artículos 53 y 54 regulaba los partidos políticos, pero no contenía disposición alguna respecto

¹⁵¹ Samuel del Villar Kretchman, "La 'legitimidad' partidocrática. El control electoral, 1988-1994", en *Foro Internacional. El Colegio de México*, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996, cita a José María Morelos, "Sentimientos de la Nación o 23 puntos para la Constitución", Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, punto 5.

¹⁵² Samuel del Villar Kretchman, *op. cit.*, pp. 225, 233 y 240, cfr. artículos 39, 35, 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵³ Carlos Vargas Baca, *op. cit.*, pp. 46-47.

de su constitución, estructura, representación, derechos u obligaciones ni sobre la naturaleza jurídica de los mismos.¹⁵⁴ Posteriormente se promulga una nueva Ley Electoral, el 6 de febrero de 1917.

Desde esta última Ley Electoral hasta el Cofipe de noviembre de 1996 se han realizado siete ordenamientos legislativos, reformados y adicionados por 14 decretos legislativos, lo que en conjunto suma 21 reformas electorales en el siglo XX:

1. Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918, reformada y adicionada por decretos del 25 de mayo de 1920, 7 de julio de 1920, 24 de diciembre de 1921, 24 de noviembre de 1931, 19 de enero de 1942 y 4 de enero de 1943.
2. Ley Electoral Federal del 7 de julio de 1946, reformada y adicionada por decreto el 21 de febrero de 1949.
3. Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, reformada y adicionada por decretos del 7 de enero de 1954 y 28 de diciembre de 1963.
4. Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.
5. Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos electorales del 28 de diciembre de 1977.
6. Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, reformado y adicionado por decreto el 6 de enero de 1988.
7. Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales de agosto de 1990, reformado y adicionado por decreto el 27 de julio de 1992, 24 de septiembre de 1993, 18 de mayo de 1994 y noviembre de 1996.¹⁵⁵
8. Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales de agosto de 1990, reformado y adicionado por decreto el 27 de agosto de 1998.

3.1. Etapas de la historia electoral

Se considera que existen dos grandes etapas en la evolución de la historia electoral mexicana: la primera la ocupa prácticamente todo el siglo XIX y la segunda abarca gran parte del siglo XX, con una caracterización más específica a partir de la década de los setenta, precisamente cuando encontramos gran riqueza de elementos electorales, por lo cual pudiera considerarse una época de modernización del ámbito electoral.¹⁵⁶

En la primera etapa, que se inicia en los primeros años del México independiente, los partidos son considerados una amenaza para la integridad política del Estado, y posteriormente se les caracterizó como entidades irrelevantes.

¹⁵⁴ Carlos Vargas Baca, *op.cit.*, p. 48.

¹⁵⁵ Samuel del Villar Kretchman, "La 'legitimidad' partidocrática...", pp. 243-244.

¹⁵⁶ Véase, Francisco José Paoli Bolio, "Sociedad civil, partidos y elecciones", y Gustavo Ernesto Emmerich, "Las elecciones en México, 1808-1911: ¿sufragio efectivo?, ¿no reelección?", en Pablo González Casanova, (coord.) *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI, pp. 11- 67. Consúltase también a Miguel Alemán Velasco, *Las finanzas de la política*, pp. 115-150, así como a Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821 - 1853*, México, Siglo XXI Editores, 1980; y Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano en pocas páginas (selección de textos)*, México, FCE, (Lecturas Mexicanas, primera serie, 100), 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los partidos que participaron en las primeras contiendas electorales del siglo XIX, aunque identificados con una plataforma ideológica, eran entidades inorgánicas, sin militancia, disciplina o jerarquía. Algunos no sólo actuaban fuera de la ley, sino inclusive eran vistos con desconfianza por los ciudadanos, pues se consideraba que, en lugar de contribuir a la unidad nacional, eran organizaciones perversas que dividían la opinión y relajaban los vínculos sociales. Por consiguiente, los partidos como el Liberal y el Conservador *fuvieron existencia de hecho, no de derecho*.

Desde la Constitución de Cádiz, pasando por la Ley Orgánica Electoral de 1857 y hasta antes de la Revolución de 1910, el sistema electoral mexicano contenía elementos clave que lo definen como una formación clásica de liberalismo: predominio de liderazgos personales que organizaban clubes o partidos de estabilidad precaria; ausencia de organización para instituir programas permanentes; limitaciones en cuanto a recursos económicos y de propiedad para alcanzar la calidad de elector o funcionario electoral, evitando con ello la incorporación masiva; incapacidad electoral de la mujer; votación indirecta en segundo o tercer grado; voto público que no incluye la separación entre el registro de electores, la boleta electoral y elección de mayoría simple.

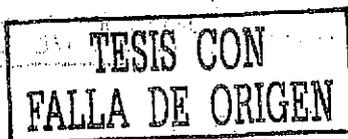
Si bien los partidos políticos no tenían existencia jurídica, los que tenían personalidad jurídica eran los candidatos independientes; considerados en la Ley Orgánica Electoral de 1857 y en la Ley Electoral de 1901. Sólo a principios del siglo XX el Club Liberal Ponciano Arriaga pretendió, siempre al margen de la ley, reactivar el Partido Liberal, o más bien, crear un nuevo Partido Liberal a través de la Junta Organizadora.

Poco después Francisco I. Madero fundó en 1909 el primer partido político de corte moderno: el Partido Nacional Antirreeleccionista (PNA), que haría la primera campaña electoral de importancia en el país, al margen de los grupos políticos protegidos por el Presidente Porfirio Díaz.

En 1911, ya como presidente, Madero presentó una iniciativa de ley electoral, la cual fue aprobada por el Congreso, y con ella se otorgó, por primera vez en la historia del México moderno, reconocimiento jurídico a los partidos políticos. Esta situación le permitió a Madero fundar el Partido Constitucional Progresista (PCP), el 9 de julio de 1911. Al reformarse la ley en 1912, los partidos se convierten en sujetos de derecho y se reglamenta su constitución y funcionamiento, además, se estableció la elección directa para renovar a los diputados y senadores del Congreso de la Unión.¹⁵⁷

La Ley Electoral de 1911 establece un capítulo especial sobre los partidos políticos, en el cual se consideran implícitamente sujetos de derecho privado, pero no se hace ninguna referencia al tema del financiamiento, aunque sí se aborda el aspecto de los requisitos de la constitución de los partidos, como son: que por lo menos hayan sido fundados por una *asamblea constitutiva* de cien ciudadanos; que la asamblea haya elegido una *junta directiva* que conduzca los trabajos del partido (lo que hoy es el Comité Ejecutivo Nacional) y que tenga la representación política del

¹⁵⁷ Véase, Pablo González Casanova, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.



partido; que la *asamblea constitutiva* haya aprobado un *programa político y de gobierno*; que la autenticidad de la *asamblea constitutiva* conste en acta autorizada y protocolizada por notario público, y que la *junta directiva* publique por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el lapso que transcurra entre éstas y las elecciones secundarias o definitivas. A la vez, se otorga a los partidos representación en los colegios electorales municipales y distritales.¹⁵⁸

En suma, el gobierno de Francisco I. Madero dispuso mecanismos de apertura con el objeto de modificar el marco electoral, introduciendo el sufragio individual y secreto, así como la votación por medio de boletas individuales, distintas a las listas electorales, conforme una doctrina liberal de mayor apertura, con un sistema equilibrado en la división de poderes, libertad de tránsito y libre juego de partidos políticos, programas de salud y educación.

La segunda etapa de la historia electoral mexicana, que abarca la mayor parte del siglo XX, presenta una subdivisión por años que marcan determinados lapsos o periodos: 1918 a 1946, 1946 a 1963, 1963 a 1977 y 1977 a 1998.

¹⁵⁸ Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911, artículo 117; además consúltese Antonio Orozco García, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, 2ª ed., FCE, 1978, pp. 216-239. Cfr. Lorenzo Meyer, "La Revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940", en Pablo González Casanova, *op.cit.*, pp. 69-99.



3.2. Los partidos políticos y su reconocimiento estatal

De acuerdo con diversos autores que analizan la etapa posrevolucionaria,¹⁵⁹ en la que incluyen aspectos económicos, sociales y políticos, este tipo de periodizaciones se establecen para facilitar el análisis de un lapso de más de 70 años. Cada etapa está definida por alguna característica y para el caso del desarrollo político y la evolución electoral no es la excepción. De esta manera, estos estudiosos coinciden en señalar que la evolución electoral tendría un avance paulatino, pero rezagado en relación con otros ámbitos en los que avanza la sociedad, como son el desarrollo económico y social. Con esta consideración desglosamos brevemente los periodos que para el tema de nuestro interés ha sido importante ubicar.

En el primer periodo, que abarca de 1918 a 1946, se empieza a romper con los viejos esquemas de representación del siglo XIX que prevalecieron bien avanzado el siglo pasado. En este lapso surgen los partidos políticos que se convertirán en los más grandes del periodo: el Partido Nacional Revolucionario (PNR-PRM), el Partido Acción Nacional (PAN) y la organización regional denominada Unión Nacional Sinarquista (UNS).

En su carácter de Presidente constitucional, Venustiano Carranza promulgó el 2 de julio de 1918 una nueva ley electoral que, con algunas modificaciones, se mantendría en vigor hasta enero de 1946. En la Ley Electoral de 1918 se reconoce implícitamente a los partidos como entidades de derecho privado, se considera a los candidatos independientes y partidos políticos en términos de igualdad y se omite el tema de su *financiamiento*, pero en cambio se fijan los requisitos para su constitución de manera similar a la ley precedente de 1911, con agregados y variaciones de poca importancia.¹⁶⁰

Una medida de importancia para el financiamiento de los partidos políticos la establece por primera vez el Presidente Emilio Portes Gil, aunque sólo fuera en beneficio para su partido. De acuerdo con las consideraciones hacia el PNR, por decreto presidencial del 25 de enero de 1930 se establece por obligación que todo el personal civil de la administración pública del Poder Ejecutivo Federal contribuya con siete días de sueldo durante cada año para el sostenimiento del partido y la creación de un fondo de reserva para campañas electorales.

¹⁵⁹ Entre esos autores es posible anotar los siguientes: Roberto Molina Pasquel, "El marco constitucional de la rectoría económica del Estado", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Doctrina constitucional, t. I, Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1985, pp. 247-288; Héctor Cabrera Guerrero, *Estructura económica y política de la historia de México*, Guajardo; Enrique Krauze, *Historia de la Revolución mexicana: la reconstrucción económica*, t. 10. El Colegio de México; Jorge Madrazo, "La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, Porrúa, pp. 239-247; Lorenzo Meyer, "El Estado mexicano contemporáneo", en *Lecturas de política mexicana*, El Colegio de México; Raúl Olmedo (coord.) *El desafío municipal*, Centro de Estudios Municipales, S. G., 1985; Ignacio Burgoa O., *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975; Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, México, Altiplano, 1980. Véase también las periodizaciones que los autores plantean en los tres volúmenes de la obra *México, 75 años de Revolución*, FCE/INEHRM, 1988 (especialmente el volumen sobre el desarrollo político).

¹⁶⁰ Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918. Véase también Luis Medina Peña, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978, pp.12-13.



Esta medida, también denominada "descuento de los siete días", sirvió para el sostenimiento de las campañas de Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas. Este último, en 1937 cuando ya era Presidente, derogó el decreto de Portes Gil, disponiendo que el financiamiento del PNR debería de provenir de los sectores que lo integraban.¹⁶¹

Se cuestiona que esta medida del entonces Presidente Portes Gil acordó el descuento salarial a los trabajadores al servicio del Estado para financiar las campañas electorales del entonces PNR, y desde en esta época fue común el uso de los recursos públicos para apoyar las campañas electorales de candidatos y los gastos ordinarios del partido en el poder.¹⁶²

Esta decisión, que seguramente fue acertada para sus actores principales, en ese momento histórico, en una mirada retrospectiva nos resulta a todas luces incorrectas e insostenible hoy.

Esta medida, propicia y obliga a los especialistas en la materia a revisar la consustancial relación del PRI con el gobierno. Incluso una de las principales críticas provienen de que su fundación partió de una iniciativa estatal; y sin pasar por alto esta situación, la modalidad que nos interesa en este estudio es la forma del sostenimiento económico del partido oficial, PNR-PRM-PRI, así como las formas de financiamiento de todos los partidos políticos nacionales que han existido y existen en el país.

Después de la formación del PRM y del PRI hubo elecciones controvertidas que finalizaron en levantamientos en 1940 y 1952. Por otra parte de personajes importantes del partido oficial que descontentos por no haber sido nombrados candidatos se separaron del partido y compitieron por la Presidencia de la República, en 1940 con Juan Andréu Almazán y en 1952 con Miguel Henríquez.

A diferencia de estos disidentes, en 1988 Cuauhtémoc Cárdenas, quien también salió del partido oficial, contribuyó a crear un nuevo partido después de las elecciones.¹⁶³ Además, de ello generó un amplio movimiento democrático que fue uno de los factores centrales en el impulso de la transición democrática mexicana.

El segundo periodo, que abarca de 1946 a 1963, se caracteriza por el inicio del civilismo; esto es, se produce la consolidación de las instituciones del Estado, así como el paso de los gobiernos militares a los gobiernos civiles; se concede el voto a la mujer y se expiden dos leyes electorales, la de 1946 y la de 1951, así como dos reformas electorales, en 1949 y en 1954.

¹⁶¹ Oscar Hinojosa, "Partidos políticos. Financiamiento público, privado y secreto", en Jorge Alcocer V., y Rodrigo Morales M. (coords.), *La organización de las elecciones, problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 83.

¹⁶² Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, p. 161, citando a Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, p. 112.

¹⁶³ Larissa Adler Lomnitz, Claudio Lomnitz Adler e I. Adler, "El fondo de la forma: actos públicos de la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional, México 1988", en Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, p. 225.



La Ley Electoral de 1946, al denominarse "ley reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final; 60, 74, fracción, I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", representa, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, el primer paso de lo privado a lo público. Al mismo tiempo define a los partidos políticos, por primera vez, como "asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno uso de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política". En el fondo, esta Ley reconoce la personalidad jurídica de las agrupaciones políticas a condición de que obtengan su registro ante la autoridad electoral competente.

Cabe señalar que aunque se omite lo relativo al financiamiento de los partidos, se hace un reconocimiento implícito al carácter privado del financiamiento, al establecer que podrán adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines, siempre que obtengan el registro.¹⁶⁴

En la reforma electoral del 21 de febrero de 1949 se introduce la Declaración de principios, con el propósito de elevar el nivel de la lucha política y superar la añeja pugna en el ámbito de individuos y grupos. Posteriormente, con la Ley Electoral de 1951, aunque mantiene el mismo concepto de partido político y los requisitos para su registro, se introducen las figuras de *confederación* (después se denominará *frente*) y de *coalición*.

Como consecuencia de la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953, en enero de 1954 se reforma la Ley Electoral para conceder el derecho de voto a la mujer, en cumplimiento de la reforma constitucional respectiva.¹⁶⁵

3.3. El primer ordenamiento legal

En el tercer periodo, que abarca de 1963 a 1977, se introduce un original sistema de representación, al incorporar a las minorías electorales mediante la figura de *diputados de partido*, que llega a combinarse con el sistema simple de mayoría relativa ya existente.

El primer ordenamiento legal en materia de financiamiento público en México se encuentra en la Ley Electoral Federal de 1963, que señalaba que los partidos políticos nacionales con registro tenían exención de impuestos sobre timbre en caso de arrendamiento y los concernientes a rifas y sorteos para su mantenimiento; igualmente quedaban exentos del Impuesto Sobre la Renta (ISR) sobre las utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles adquiridos por compra o donación, así como por la venta de impresos relacionados con sus funciones políticas.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Ley Federal Electoral, 7 de enero de 1946.

¹⁶⁵ Remítase a la reforma constitucional del artículo 34 del 17 de octubre de 1953, y a la Ley Electoral Federal reformada el 7 de enero de 1954.

¹⁶⁶ José Ricardez Pérez, *El financiamiento público a los partidos políticos en México*, México, p. 125.

A partir de 1963 se inicia la apertura del Congreso a los partidos de oposición al partido en el poder, tratando de paliar la subrepresentación de las minorías por medio de los llamados *diputados de partido*.

La reforma constitucional del 22 de junio de 1963 dio pauta para reformar la Ley Electoral de 1951, en la cual se introduce la figura de los *diputados de partido*, hasta un límite de 20 para los partidos políticos minoritarios que obtuvieran como mínimo 2.5% de la votación nacional.

En materia de apoyos públicos a sus actividades, se concede por primera vez a los partidos exención de los siguientes impuestos: del timbre, sobre la renta y el que se cauce por la venta de impresos propios de sus actividades, que constituye estrictamente la *primera forma de financiamiento público indirecto* en beneficio de esas organizaciones políticas.¹⁶⁷

3.4. El segundo ordenamiento legal

La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 introdujo el concepto de *prerrogativas* para denominar los beneficios concedidos a los partidos políticos nacionales, mantuvo la exención de impuestos de la ley anterior e incluyó por primera vez las franquicias postales y telegráficas, así como tiempo gratuito en la radio y televisión durante las campañas electorales federales utilizando el tiempo que por ley le correspondía al Estado.¹⁶⁸

La modificación de la Ley Federal Electoral incluyó que los partidos no sólo desarrollarán actividades y tendrían fines electorales y de orientación política, sino también como propósito la educación cívica. Se aumenta el número de diputados de partido de 20 a 25 y se reduce el porcentaje de votación de 2.5 a 1.5% para acceder a la representación nacional. Además, para seguir ampliando la incorporación de grupos políticos a la vida democrática, la ley establece para los partidos un capítulo especial de prerrogativas,¹⁶⁹ en el cual se reitera las existentes, como acceso a las franquicias postales y telegráficas, a la radio y la televisión durante los periodos de campaña electoral y se norma en forma especial, en capítulo por separado, lo relativo a la propaganda electoral.

A partir de la reforma electoral de 1963, que originó un juego partidario en la Cámara de Diputados, y de manera especial con la reforma política de 1977, que dio cabida a los partidos de izquierda, se aceleró la transformación del sistema electoral mexicano y del sistema de partidos, principalmente la regulación de los procesos electorales y el tema del financiamiento de los partidos políticos ha

¹⁶⁷ La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 fue reformada el 28 de diciembre de 1963, en sus artículos 44 bis, 127, frac. II, III, IV y V, y 134.

¹⁶⁸ José Ricardez Pérez, *op.cit.*, pp. 125 -126.

¹⁶⁹ Las prerrogativas constituyen un derecho especial que tiene alguna entidad estatal; en el caso específico de los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen derechos especiales, es decir, son los apoyos que proporciona el Estado a los partidos. Véase Javier Santiago Castillo, *op.cit.*, pp. 162 -163.



cochado un espacio privilegiado en la vida política y ha propiciado la creación de un esquema normativo más complejo y completo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Capítulo IV

Estado y partidos políticos: en búsqueda de la legitimación electoral

4.1. Las reformas de 1977: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)

Para explicarnos la gestación de la reforma electoral de 1977, debemos tomar en cuenta la situación en que se encontraba la sociedad mexicana y la agitada situación política que prevaleció en el país durante esos años. Algunos elementos que a continuación señalamos nos demuestran el imperativo de la reforma y su enorme relevancia.

Las medidas tomadas por el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), con la estrategia de "apertura democrática" resultaron insuficientes para dar respuesta al descontento de los distintos grupos políticos, muestra de ello fue que al interior de las organizaciones sociales se empezaron a gestar y desarrollar importantes movimientos democratizadores, como entre los trabajadores del sector público como del sector privado, los principales los encabezaban los telefonistas, electricistas, mineros y metalúrgicos. Ante la *cerrazón* del Estado surge un número significativo de sindicatos independientes, y desde años anteriores algunos grupos toman la vía de las armas como alternativa para alcanzar el cambio democrático.

En suma, la sociedad civil se mueve y reclama un espacio más amplio para expresar los intereses políticos de sus grupos más dinámicos, y paralelamente la inconformidad se acrecienta por la crisis económica. Se presenta así una disminución del interés ciudadano por participar políticamente en los marcos institucionales, lo cual se manifestó en las elecciones de 1976, con un abstencionismo de cerca del 50% del electorado.

Al finalizar la administración de entonces Presidente Luis Echeverría era evidente que el Estado debía emprender una reforma más amplia para satisfacer a una sociedad que había cambiado considerablemente; situación a la cual pretende responder el proceso de reforma política iniciado en 1977 y al mismo tiempo que busca brindar los cauces legales de las tensiones sociales y políticas, pretende ampliar las vías democráticas del país.¹⁷⁰

Con la reforma política de 1977 se pretende satisfacer dos reclamos sociales: la actualización de las formas jurídicas electorales y la introducción de mecanismos acordes con el sistema del partido dominante. En este sentido, el 4 de octubre de 1977 el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales que incluía la modificación de 17 artículos de la Constitución Política.

¹⁷⁰ Francisco José Paoli Boli, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova, *op. cit.*, pp. 129-161.

Entre los artículos constitucionales reformados se encuentran los siguientes: el artículo 41, que consagra el régimen de partidos y otorga reconocimiento constitucional a los mismos; los artículos 52, 53, 54 y 55, que establecen las bases para un nuevo sistema electoral mixto, pero con predominio del sistema de mayoría relativa, sobre el sistema de representación proporcional; el artículo 73 que instaura formas con características democráticas para el Distrito Federal; los artículos 60 y 94, que amplían las facultades de la Suprema Corte para intervenir en materia electoral y los artículos 60, 61, 65 y 75 que adoptan nuevas reglas relativas a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Tales reformas al articulado constitucional originaron la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977,¹⁷¹ compuesta por 250 artículos, divididos en cinco títulos y tres artículos transitorios.

La reforma constitucional que promovió la creación de la LFOPPE reconoció el carácter de organismos de interés público de los partidos políticos; las prerrogativas fueron aceptadas por todos los partidos, pero "el PAN lo rechazó porque veía grandes riesgos al aceptar el financiamiento del Estado, ya que podría lastimar su independencia."¹⁷²

Existe la opinión de que son siete los grandes objetivos de la LFOPPE, los cuales establecieron los caminos para llegar a la vía democrática y revigorizar la legitimación electoral: a) propiciar la creación de nuevos partidos políticos; b) establecer el sistema de diputados por representación proporcional para favorecer a las minorías; c) introducir un nuevo sistema de calificación de las elecciones, en el que podrá participar la Suprema Corte de Justicia de la Nación para vigorizar la credibilidad de los comicios; d) fomentar la acción de las minorías y su representación en las legislaturas locales y en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes; e) referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal para la introducción de nuevas formas de gobierno; f) robustecimiento de las funciones de control de la Cámara de Diputados sobre el Poder Ejecutivo; g) declaración de que el Estado garantizará el derecho a la información.¹⁷³

La reforma de 1977 permitió la entrada de la izquierda en el Congreso y estableció un sistema mixto: 300 diputados de mayoría relativa y 100 diputados de representación proporcional, en cinco grandes circunscripciones en las cuales se dividió el país.

La nueva Ley electoral de 1977 propició la creación de nuevos partidos políticos, favoreciendo a las asociaciones que, sin estar registradas, hubiesen participado por más de cuatro años en jornadas políticas, a fin de que pudieran obtener el llamado *registro condicionado*, siempre y

¹⁷¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1977 y dada a conocer en diversos diarios de circulación nacional.

¹⁷² José Ricardez Pérez. *op.cit.*, p. 127.

¹⁷³ Véase José F. Paoli Bolio, *op. cit.*; Rosa Martha Sánchez Carrillo, "El Código Federal Electoral y su aplicación práctica", en *Las elecciones federales de 1988 en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (Colección procesos electorales 4), 1988; Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., 1º de abril de 1977.

cuando presentaran candidatos a diputados y cumplieran con cierto porcentaje de votación total nacional.

Se perfeccionó el sistema de representación proporcional, en el cual los partidos podrían obtener 400 representaciones en la Cámara de Diputados, repartidas de la siguiente manera: 300 diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa en 300 distritos uninominales y 100 diputados electos conforme un sistema de representación proporcional, en tres regiones plurinominales, mediante la presentación de listas de candidatos.¹⁷⁴

Se otorgó facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer los recursos de reclamación que interpusieran los partidos políticos en contra de las resoluciones emitidas durante el proceso electoral o la calificación del mismo por los organismos electorales.

Las resoluciones emitidas por la Suprema Corte se sometían al conocimiento del Colegio Electoral para que dicho organismo las conociera y en caso de discrepancia emitiera nueva resolución, la cual tendría carácter de definitiva e inatacable.

El Colegio Electoral se integraba por 100 presuntos diputados, 60 de mayoría relativa y 40 de representación proporcional. Su principal obligación era calificar la validez o invalidez de un proceso electoral.

Se disponía que los municipios que excedieran de 300 mil habitantes eligieran diputados locales mediante el sistema de representación proporcional, a efecto de permitir que los partidos minoritarios tuvieran acceso a la toma de decisiones en las legislaturas locales.

La consideración de los partidos políticos en el derecho mexicano significó una concreción particular de su naturaleza jurídica como entidades de interés público. Para Jorge Carpizo esto significó que el Estado tendría la obligación de asegurar a los partidos políticos "las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la nación".¹⁷⁵

Un asunto muy discutido y de gran interés en la reforma de 1977 fue el tema del financiamiento público a los partidos políticos. Se habló de que se incluyera en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y entre las partidas que ejercía la Secretaría de Gobernación se creara una de apoyo económico a los partidos nacionales registrados, cuyo monto variaría cada año, según los

¹⁷⁴ Cabe mencionar que las circunscripciones electorales hasta 1996 fueron diseñadas para las elecciones de 1979, con el censo de 1970, y que dado el aumento poblacional y la inmigración campo-ciudad se había distorsionado, razón por la que fue necesario establecer para 1997 una nueva distribución territorial. Tan sólo un distrito, el XL del Distrito Federal, contaba con alrededor de 600 mil electores, más que ocho distritos juntos de la misma entidad e incluso más que dos estados juntos, como Baja California y Quintana Roo.

¹⁷⁵ Jorge Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procesos electorales federales que se celebraran, aduciendo que el criterio utilizado para la distribución de los fondos sería en proporción a los votos obtenidos.

Entre los no partidarios de la subvención pública y en las filas de la derecha se dijo que la dignidad del voto impedía cualquier posibilidad para que éste fuera cotizado en pesos y centavos. No obstante, el financiamiento público fue aceptado por las principales fuerzas políticas de la nación, lo que permitió su legalización, admitiéndose también implícitamente la posibilidad de recibir aportaciones de particulares a las campañas electorales y los gastos ordinarios de las organizaciones políticas. Además, de lo hasta aquí expuesto con los antecedentes históricos, habremos de analizar con mayor profundidad las reformas electorales de los últimos 20 años del siglo XX, en los cuales se centran con mayor profundidad esta investigación.

4.2. Las reformas de 1986: el Código Federal Electoral

4.2.1. Sustitución de prerrogativas por financiamiento público

La reforma constitucional de 1986 no incluyó ningún cambio respecto al financiamiento para los partidos políticos, sin embargo el Código Federal Electoral estableció un sistema que sustituyó las llamadas *prerrogativas* por el financiamiento público, y a diferencia de la ley de 1978 estableció un mecanismo concreto para la asignación de los recursos públicos, tomando como base los resultados electorales y los candidatos registrados en 1985.¹⁷⁶ Además, el Código Federal Electoral incorporó por primera vez el sistema de financiamiento directo combinado con el indirecto (*prerrogativas*) e incluyó en el propio código, no como antes en un reglamento, la obligación de los partidos políticos de justificar anualmente el uso del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral.

La reforma de 1986 garantizaba la mayoría absoluta al ganador con un máximo del 70% de los escaños (350), en tanto aumentaba de 100 a 200 los diputados de representación proporcional para aligerar la alta desproporción entre votos y escaños. Con esta medida la integración del Congreso queda de la siguiente manera: 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

El Código Federal Electoral de 1987 tuvo su origen en la reforma electoral del 15 de diciembre de 1986, con la cual se modificaron cinco artículos de la Constitución Política. El artículo 54 se reformó para establecer que cualquier partido político que alcanzara el 1.5% de la votación nacional tendría derecho a diputados de representación proporcional, siempre y cuando no alcanzara el 51% de dicha votación o que sus constancias de mayoría fueran iguales o mayores a la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados.

¹⁷⁶ José Ricardez Pérez, *op. cit.*, pp. 128-132 y 136.

El artículo 56 se reformó para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal, mismo que consiste en establecer que la mitad de la Cámara de Senadores se renovará cada tres años, por considerar conveniente el mantenimiento de la tradición legislativa mediante la permanencia de la mitad de los senadores, lo que propicia que la labor legislativa tenga continuidad. También se estableció que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión calificara la elección de senadores relativa al Distrito Federal.

La reforma al artículo 60 fue para establecer que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados fuera integrado por todos los presuntos diputados que obtuvieran su constancia respectiva. El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores estaba integrado por los presuntos senadores que obtuvieron las constancias respectivas y por los miembros de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En la reforma a este artículo se estableció que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales corresponden al gobierno federal; asimismo se crearon, mediante la ley respectiva, los medios de impugnación a los actos electorales y se instituyó un Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver las controversias en materia electoral, cuyas resoluciones debían ser obligatorias.

En el artículo 77 se estableció que las vacantes de los miembros de cada cámara se cubren mediante convocatoria a elecciones extraordinarias se fijaran los mecanismos a seguir en dicho caso. También se reformó el artículo 18 transitorio para establecer que los términos de duración en el cargo de los miembros de las LIV y LV legislaturas se ampliarían en algunos casos.

El Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987, publicado el 12 de febrero de ese mismo año, se compone de ocho libros, múltiples títulos y capítulos, 361 artículos y cinco artículos transitorios. Entre los principales aspectos políticos del CFE se encuentran: el fortalecimiento del sistema pluripartidista; una mayor representatividad de los ciudadanos en el Congreso de la Unión; el establecimiento, a nivel reglamentario, de la renovación parcial del Senado cada tres años; el establecimiento de un nuevo sistema de calificación de los procesos electorales, y la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, organismo autónomo encargado de resolver todas las controversias en materia electoral.

La Cámara de Diputados quedó integrada por 500 diputados: 300 de mayoría relativa (candidatura individual y voto uninominal) y 200 de representación proporcional, a través del voto por listas cerradas correspondientes a cinco circunscripciones territoriales, asignados por la fórmula de proporcionalidad pura (cociente de unidad y resto mayor) y renovada en su totalidad cada tres años. Los diputados no pueden reelegirse para periodos inmediatos; la cámara opera en dos periodos ordinarios en un lapso máximo de cinco meses.

En el marco de este nuevo ordenamiento se trataba de lograr una relación más equitativa entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido y el número de curules que alcanza en la Cámara de Diputados, con la premisa de que el fortalecimiento del Poder Legislativo aumenta la seguridad y

eficacia en la autoevaluación de su ejercicio y asegura una completa imparcialidad en la calificación de las elecciones federales. Para lograr tal propósito se estableció que un mínimo del 30% de las curules de la Cámara de Diputados fuera asignado a los partidos minoritarios.

Otro punto de gran relevancia fue la eliminación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustituido por un Tribunal de lo Contencioso Electoral, con carácter autónomo a efecto de garantizar la seguridad e imparcialidad en la resolución de los conflictos electorales, con magistrados nombrados de una lista de abogados propuesta por los partidos políticos al Congreso de la Unión para la realización de la elección.

Ahora bien, es importante destacar que el máximo instrumento de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos en México es el amparo, que sin embargo no procede en materia política. Igualmente, las decisiones que toman los órganos arbitrales de los partidos no son susceptibles de amparo.

Por ejemplo, un afiliado afectado en sus derechos fundamentales en el seno del partido carece de medios de defensa constitucionales. Lo mismo ocurre para los partidos en caso de la violación del principio de igualdad de oportunidades que debe privar entre ellos. Finalmente, se reglamentó el mandato constitucional relativo a la renovación parcial de la Cámara de Senadores.

Con el decreto de agosto de 1987 se reformó el artículo 73 constitucional para dar lugar a la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano representativo.¹⁷⁷ Este hecho histórico propició que el Código Federal Electoral fuera adicionado, el 6 de enero de 1988, con un libro noveno, donde se regulaba todo lo relativo a la elección de los integrantes de la Asamblea. Con ello aumentaron a 406 los artículos, a siete los artículos los transitorios y se reformaron tres artículos del Código Federal Electoral.

A este código se le criticó por no tener una regulación de la financiación privada. Es decir, la Ley Electoral de 1987 *no contenía ninguna norma para las donaciones privadas* ni tampoco impedía que organismos descentralizados u otros órganos o entidades del Estado apoyaran a los partidos, lo que era común en México y, obviamente, constituía una infracción a la igualdad de oportunidades.

En resumen, podría decirse que el Código Federal Electoral no era un medio para resolver los problemas electorales reales porque omitía lo relacionado con la vida interna de los partidos, los derechos y obligaciones de los militantes, la organización, estructura y procedimientos democráticos, la necesidad de medios de defensa, por lo que abría las condiciones para demandar una nueva reforma.

¹⁷⁷ Sobre la creación de esta importante institución de representación popular de la ciudad de México, véase la obra denominada: Raciél Trejo, Coord. "Perfil y semblanza de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". I ARDF México, 1991.

4.3. Las reformas de 1990: creación del Instituto Federal Electoral

4.3.1. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Con la reforma de 1990, se modificaron siete artículos de la Constitución Política. En el artículo 41 se estableció que la organización de las elecciones federales es una función estatal ejercida por los poderes Ejecutivo y Legislativo, creando para ello un nuevo organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con carácter autónomo e integrado por consejeros y magistrados nombrados por ambos poderes y por los representantes de los partidos políticos.

Las funciones del nuevo organismo fueron todas las relativas a la elaboración del padrón electoral, preparación y vigilancia de la jornada electoral, atención a los partidos políticos e impartición de capacitación electoral a ciudadanos y funcionarios.

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.¹⁷⁸

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes: La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

¹⁷⁸ El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema descentralizado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional. Fuente: Documentos legales del IFE, 2000.

La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.¹⁷⁹

La reforma de 1990, modificó siete artículos de la Constitución Política. Entre ellos, se reformó el artículo 5 para establecer la profesionalización de los servicios electorales prestados por los miembros del nuevo Instituto Federal Electoral (IFE), órgano encargado de organizar las elecciones.

En el artículo 35 se hace constitucional la posibilidad de los ciudadanos de asociarse libre y pacíficamente y participar en los asuntos políticos del país sin coacción alguna.

Con la reforma del artículo 36 se obligó a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

¹⁷⁹ Los Principios rectores Instituto Federal Electoral son:

I. La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad.

II. Sobre sus fines:

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

Contribuir al desarrollo de la vida democrática.

Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Integrar el Registro Federal de Electores.

Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

III. Actividades fundamentales

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija.

Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

Capacitación y educación cívica.

Geografía electoral.

Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.

Padrón y listas de electores.

Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.

Preparación de la jornada electoral.

Cómputo de resultados.

Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.

Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

Estas modificaciones constitucionales también significaron un retroceso al incrementar los requisitos a las candidaturas comunes y establecer una cláusula de gobernabilidad que garantizaba al ganador del 35% de los votos la mayoría absoluta de los escaños.

Después de esta reforma, en el artículo 54 se establecieron nuevos principios y reglas en la distribución de los diputados de representación proporcional, en las que destaco:

Para tener derecho a este tipo de diputados cada partido debía acreditar que participó con candidatos por mayoría relativa en por lo menos 230 distritos uninominales:

1. El partido que alcance el 1.5% de la votación total tendrá derecho a representación proporcional y
2. Ningún partido podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios.

En el artículo 60 se consignaba que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros a través de un Colegio Electoral conformado por cien presuntos diputados nombrados por los partidos políticos, de acuerdo al porcentaje de votación obtenida.

Con la reforma del artículo 73 se cambian las reglas para la asignación de representantes a la Asamblea del Distrito Federal conforme el principio de representación proporcional.

Por otra parte, se creó un tribunal autónomo¹⁸⁰ cuyas resoluciones no podrán ser atacadas por juicio o recurso alguno, que conocerá de las controversias electorales y de los recursos que en dicha materia presenten los ciudadanos o los partidos políticos.

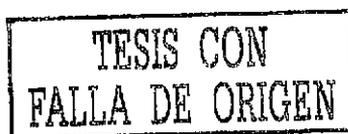
¹⁸⁰ Se trata del Tribunal Federal Electoral, que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. La reforma política de 1986, entre otras innovaciones, había establecido por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

En el contexto de una sociedad más plural y más demandante, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación vigente en ese momento. Producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones constitucionales y legales que dieron origen a un nuevo marco jurídico en materia político-electoral.

Entre los aspectos fundamentales de esta reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso y disenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.



Se establece también que las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los colegios electorales en ciertos casos, y que las resoluciones de los colegios electorales serán definitivas e inatacables.

Para aplicar debidamente todas estas disposiciones fue necesaria la creación de una nueva normatividad que reglamentara las reformas constitucionales. Fue así como surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Cofipe, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. La nueva legislación consta de ocho libros, cada uno con varios títulos y capítulos, 372 artículos y 16 artículos transitorios.

La reforma constitucional y la nueva legislación secundaria (Cofipe) de 1990 suprimieron la Comisión Federal Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Electoral y crearon el Instituto Federal Electoral como organismo administrativo y el Tribunal Federal Electoral como un organismo jurisdiccional, cuyo órgano máximo es el Consejo General que fijó una representación partidaria atemperada y evitó que un solo partido pueda contar con una mayoría automática; además se creó la figura del consejero magistrado (6) como un elemento de equilibrio entre los cinco consejeros de los poderes públicos y los representantes partidistas (de 10 en 1991, cuatro correspondieron al PR!). El problema era que los consejeros magistrados eran propuestos por el Presidente de la República y que las cámaras autocalificaban la validez del proceso electoral y correspondía a la Cámara de Diputados calificar la elección del Presidente de la República.¹⁶¹

¹⁶¹Luis Farías Mackey, "Los organismos electorales de 1994", en Germán Pérez Fernández del Castillo *et al.*, (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 107-112.

4.4. Las reformas constitucionales de 1993 y 1994

4.4.1. Condiciones e innovaciones en materia de financiamiento

Desde el Cofipe de 1990, el origen del financiamiento público directo para los partidos políticos quedó definido por cinco actividades.

1. Electorales, calculado por el IFE con base en estudios sobre el costo del voto y otorgado de manera proporcional a la votación obtenida en las elecciones de diputados de mayoría relativa y senadores.
2. Generales, sobre un monto equivalente al 10% de la cantidad otorgada para actividades electorales para cubrir gastos corrientes de los partidos como entidades de interés público.
3. Subrogación del Estado del 50% de las dietas netas que recibieron los diputados y senadores el año anterior, a cada uno de sus respectivos partidos.
4. Específicas, por los gastos comprobados en actividades propias de los partidos, como capacitación, editoriales, investigación socioeconómica, por una cantidad no mayor del 50%;¹⁸² en la reforma de 1993 se mantuvieron los rubros del financiamiento público aprobados en 1990 y se agregó otro.
5. Para el desarrollo de los partidos políticos, en una cantidad equivalente al 5% de la calculada para el financiamiento por actividades electorales para los partidos que obtengan entre el 1 y el 5% de la votación.¹⁸³

Se ampliaron las sanciones administrativas y la consideración de delitos electorales, pero sobre todo se precisaron las causales de cada sanción, ya que en el artículo vigente con anterioridad sólo se establecía que los partidos políticos podrían ser sancionados si incumplían con las resoluciones o acuerdos de los órganos electorales y en el nuevo (art. 342 del Cofipe, 1994) se establece un catálogo de sanciones.

En la reforma de 1990 se establecía que los partidos políticos que no alcanzaran el porcentaje mínimo para su registro, es decir, al menos el 1.5% de la votación, no tendrían derecho al financiamiento público. Al respecto, la reforma de 1993 complementó que tendrían derecho a financiamiento público los partidos políticos participantes por primera vez en una elección federal y los que al menos alcanzaran el 1% de la votación, y en caso de obtener ese porcentaje por sí mismos, podrían obtener hasta el doble; lo negativo al respecto, según Javier Santiago Castillo, es que premiaba a los partidos con votaciones bajas y desestimaba las alianzas.¹⁸⁴

En otro ámbito, la reforma electoral de 1993 estableció que el nombramiento de los directores ejecutivos pasara del director general al Consejo General, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; suprime la figura de autocalificación del Poder Legislativo y atribuye esta facultad al IFE, aunque la calificación de la elección de Presidente de la República sigue siendo facultad de la

¹⁸² Artículo 49.1. a-d del Cofipe, 1990.

¹⁸³ Artículo 49.7. e del Cofipe, 1994.

¹⁸⁴ Javier Santiago Castillo, *op.cit.*, pp. 165-166, 174 y 176.

Cámara de Diputados; se establece un procedimiento aleatorio para la designación de los funcionarios de casilla.¹⁸⁵

La reforma electoral de 1994 equiparó el peso de los partidos en un representante, sin importar su fuerza electoral; el secretario de Gobernación perdió la posibilidad de emitir su voto de calidad; la figura de consejero magistrado dejó su lugar a la de consejero ciudadano y quienes ocupen tal cargo ya no serán propuestos por el Presidente de la República; el IFE obtuvo mayor autonomía.¹⁸⁶

Esta legislación estableció que aunque obtuviera más del 60% de la votación ningún partido podría tener más de 315 diputados, en tanto que si no alcanzaba el 60% de la votación, a lo máximo que podía aspirar era a 300 diputados por el sistema mayoritario y proporcional.

Las reformas de 1993 y 1994 establecieron topes y regulaciones al financiamiento y el acceso a los medios de información, y terminaron con la autocalificación del Congreso, que dejó de ser juez y parte.

Los procesos de reforma constitucional y legal de 1993 y 1994 incorporaron las siguientes innovaciones en materia de régimen de financiamiento de los partidos políticos:

1. Se definen, delimitan y reglamentan puntualmente las fuentes de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos, incluyendo las no públicas que antes no eran limitadas ni reguladas expresamente por la legislación reglamentaria.
2. Se ratifican, en términos idénticos, las cuatro modalidades de financiamiento público previstas con anterioridad por el Cofipe, pero se agrega una orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: su nivel de votación en la elección precedente de diputados de mayoría relativa (en principio en 1994) queda comprendido entre el 1 y el 1,5% del total emitido u obtengan su registro (definitivo o condicionado) en fecha posterior a la última elección.
3. Se prescribe que no tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro.

La regulación comprende la prohibición expresa, en toda circunstancia, de las aportaciones o donativos en dinero o especie provenientes de los poderes públicos y órganos de gobierno de cualquier nivel; de los organismos, partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los ministros, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; de las personas que viven o trabajan en el extranjero, y de las empresas mexicanas de carácter mercantil.

¹⁸⁵ Luis Farias Mackey, "Los organismos electorales de 1994", en Germán Pérez Fernández del Castillo et al., (coords.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, pp. 112-114.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 114-120.

Se prohíbe a los partidos solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Se dispone que los partidos en sus estatutos consideren la creación de un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos a la Comisión de Consejeros que para tal efecto designe el Consejo General del IFE, cuyo secretario técnico será el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos.

4.5. Financiamiento público directo a partidos y candidatos

En 1994 México concreta una legislación electoral que sienta las bases para la reforma de 1996, sobre el financiamiento de los partidos políticos. Se puede asegurar que la estructura organizativa creada estipula de manera concisa las fuentes legales de financiamiento de los partidos que participan en el proceso electoral.

El apartado 7 del artículo 49 del Cofipe¹⁸⁷ regula lo relativo al financiamiento público y establece cinco modalidades:

- a) Por actividades electorales.
- b) Por actividades generales como entidades de interés público.
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- d) Por actividades específicas de interés público, y
- e) Para el desarrollo de los partidos políticos.

¹⁸⁷ Los rubros y condiciones a que nos referimos son los estipulados en el Cofipe que contiene las reformas electorales de los años 1993 y 1994, vigente hasta antes de las reformas electorales aprobada en noviembre de 1996.

CUADRO 1

Modalidades del financiamiento público de los partidos políticos en 1994

| Modalidad | Concepto | Reglamentación | Monto otorgado |
|---|--|---|--|
| 1. Por actividad electoral | Otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en la última elección de diputados de mayoría y senadores en el ámbito nacional | El Consejo General del IFE determina después de cada elección federal el valor unitario por voto tanto para diputado de mayoría como para senador A cada partido se le asigna el monto que resulta de multiplicar dicho valor unitario por el número de votos obtenidos en la elección correspondiente El monto total de cada partido se suministra en tres anualidades: 20% el primer año; 30% el segundo y 50% el tercero | Variable en función de su número de votos |
| 2. Por subrogación del Estado | Otorgado en relación directa con el número de diputados y senadores que representan formalmente a cada partido político en el ámbito parlamentario Incluye tanto diputados de mayoría como de representación proporcional | Se le otorga anualmente a cada partido político una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido el año anterior los diputados y senadores que integran su grupo parlamentario | Variable en función de su número de diputados y senadores |
| 3. Por actividades generales | Comprende todas aquellas actividades partidistas diferentes y no incluidas en las categorías de actividad electoral (divulgación ideológica, propagandística y administrativas durante periodos de campaña) y de actividades específicas | Se integra anualmente un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total considerada para el financiamiento por actividades electorales, el cual se distribuye por partes iguales entre todos los partidos políticos | Por partes iguales a todos |
| 4. Por actividades específicas | Comprende todas aquellas actividades destinadas a la educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales desarrollados por cada partido | El Consejo General puede autorizar anualmente el suministro de una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobables erogados por este concepto por cada partido político en el año anterior | Variable en función de gastos erogados comprobables |
| 5. Para el desarrollo de los partidos políticos | Otorgado únicamente a los partidos políticos que obtengan un porcentaje comprendido entre el 1 y el 5% sobre el total nacional emitido en la elección previa de diputados de mayoría o hayan obtenido su registro con posterioridad a la última elección federal | Se integra anualmente un fondo de financiamiento adicional equivalente al 5% del total considerado para el financiamiento por concepto de actividades electorales Se distribuye en forma anual y por partes iguales entre todos los partidos políticos con derecho al mismo. Ningún partido puede recibir más de la quinta parte del monto total anual considerado para este concepto, ni por un periodo mayor a tres años Si un partido político que adquirió este derecho contendió en la elección previa de manera individual y obtuvo por sí solo el porcentaje de votación requerido, podrá recibir el doble del monto que originalmente le correspondiese, siempre y cuando no exceda el límite señalado | Por partes iguales a los que adquieran el derecho, pero con opción de duplicar el monto en ciertos casos |

4.6. Financiamiento público indirecto a partidos y candidatos

En las prerrogativas que establece el Cofipe son tres las modalidades de financiamiento público indirecto: 1. Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; 2. Gozar de un régimen fiscal excepcional, y 3. Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.¹⁸⁸

Respecto al financiamiento público indirecto, en relación al uso de tiempos en radio y televisión, la reforma de junio de 1994 estableció como prerrogativa el derecho exclusivo de los partidos políticos a contratar tiempos de radio y televisión para difundir sus campañas electorales.¹⁸⁹

La modalidad de financiamiento público indirecto referente al acceso de los partidos a la radio y televisión, parte del hecho de que según la normatividad vigente los partidos políticos con registro definitivo o condicionado deben difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, al ejercer sus prerrogativas de tiempo en radio y televisión.

El IFE, a través de su Dirección Ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos y de la Comisión de radiodifusión, tiene a su cargo lo relativo a este acceso. Los partidos tendrán derecho a utilizar 15 minutos mensuales de tiempo en televisión, espacio que se incrementará en periodos electorales. Adicionalmente, tendrán derecho a 50% del tiempo señalado para la transmisión de programas de cobertura nacional.

Además, la Dirección Ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos transmitirá dos veces al mes, por radio y televisión, un programa especial en el que podrán participar todos los partidos políticos con registro definitivo o condicionado, sin detrimento de los tiempos hasta aquí señalados.

Los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos tendrán preferencia dentro de la programación general pública, esto es, a la que tiene derecho el Estado.

La Dirección Ejecutiva es el conducto para la gestión del tiempo que requieran el IFE y los partidos para la difusión de sus actividades. En procesos electorales extraordinarios se gestionará el acceso a radio y televisión, a nivel regional y local, de todos los partidos que tengan ese derecho, sin menoscabo de los tiempos fijados antes.

Los candidatos a un puesto de elección popular sólo podrán hacer uso de los espacios y tiempos de transmisión que les asigne su partido político. También reciben financiamiento público indirecto, por la vía de un tratamiento fiscal de excepción. Entre otros aspectos, no pagan impuestos por las rifas, sorteos, ferias, festivales y otros actos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines. No pagan impuestos sobre la renta, sea que obtengan ganancias por la venta de inmuebles o por los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.

¹⁸⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, título tercero artículo 41, incisos a), b) y c), IFE, en apego a la publicación del *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 1994.

¹⁸⁹ Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, pp. 166-167, quien cita el art. 48.1. del Cofipe de 1994.

Tampoco pagan impuestos por las ganancias que obtengan de la venta de los impresos partidistas (principios, programas, propaganda, etc.) y por el uso de equipos y medios audiovisuales.

Respecto a la tercera modalidad, financiamiento público indirecto se establece que "los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades".¹⁹⁰

Sólo los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido podrán hacer uso de las franquicias postales y telegráficas. Los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República, en tanto que los comités regionales, estatales y distritales podrán hacerlo para comunicarse con su comité nacional así como con los comités afiliados de sus respectivas delegaciones.

Los comités de cada partido tendrán derecho a utilizar la vía telegráfica, aunque sólo en caso de apremio; los textos de los telegramas se ajustarán a las disposiciones en la materia. La franquicia telegráfica no es válida para la difusión de propaganda, asuntos de interés personal o envío de mensajes a una misma ciudad o zona urbana.¹⁹¹

4.7. Otras modalidades de financiamiento público

Además del financiamiento público directo e indirecto, los partidos políticos pueden ser financiados de las maneras siguientes: a) por la militancia, b) por parte de simpatizantes, c) por autofinanciamiento y d) por rendimientos financieros.

En cualquier caso, los partidos políticos están obligados a contar con un órgano responsable para la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como para la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

¹⁹⁰ Capítulo cuarto, artículo 53 del Cofipe de 1994.

¹⁹¹ Capítulo cuarto, artículos 54 y 55 del Cofipe de 1994.

CUADRO 2

Fuentes de financiamiento privado de los partidos políticos en 1994

| Modalidad | Concepto | Reglamentación |
|---------------------------------|---|--|
| 1. Por militancia | Cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de afiliados y organizaciones partidistas Cuotas voluntarias y personales de candidatos para sus campañas | Montos y periodicidad fijados por cada partido Límites fijados por el órgano partidista responsable del financiamiento |
| 2. De simpatizantes | Aportaciones o donativos en dinero por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país y facultadas por ley Aportaciones o donativos en especie por el mismo tipo de personas | Expedición de recibos foliados en los que consten datos de identificación del aportante, salvo obtenidas en colectas mitines o en la vía pública Límite anual de personas físicas: 1% del monto de financiamiento público Límite anual de personas morales: 5% del monto de financiamiento público Formalizadas mediante contrato celebrado conforme a leyes aplicables y únicamente a los fines del partido político |
| 3. Auto-financiamiento | Todos los ingresos captados mediante actividades promocionales (conferencia, espectáculos, juegos y sorteos, ventas editoriales, de bienes y propaganda) | Sujetas a las leyes vigentes en la materia |
| 4. Por rendimientos financieros | Rendimientos financieros generados a través de fondos o fideicomisos creados por los partidos políticos | Límite anual de personas físicas: 1% del monto de financiamiento público Límite anual de personas morales: 5% del monto de financiamiento público |

Capítulo V

La modernización de la legislación electoral mexicana

5.1. Las reformas de 1996: cambios en materia de financiamiento

En su discurso de toma de posesión del primero de diciembre de 1994, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo convocó a todos los partidos políticos a participar en la democratización integral del país, uno de cuyos aspectos es la llamada "reforma electoral definitiva".¹⁹² Dos puntos resaltan en este tema como los más controvertidos y sujetos a discusión: la equidad electoral, que se refiere tanto al financiamiento y topes de gastos de campaña, como al acceso a los medios de comunicación y la autonomía de los órganos de la autoridad electoral, que tienen que ver con la relación de la autoridad electoral con los otros poderes públicos y con la composición del órgano electoral.

Un año después del llamado presidencial, los partidos políticos coincidieron en que era necesario iniciar una serie de encuentros para intercambiar puntos de vista respecto a la elaboración de una reforma política que incluyera a todos.

"El acuerdo a que llegaron los partidos y la Secretaría de Gobernación en 1995, que consistía en trabajar por una reforma amplia del Estado, tiene enorme pertinencia. En su momento se articuló con los siguientes enunciados: federalismo, reforma del Poder Judicial y del Poder Legislativo, nueva relación entre el Estado nacional y las comunidades indígenas, reforma a los medios de comunicación, participación ciudadana, reforma electoral y del gobierno del Distrito Federal. Éste era el paquete sobre el cual se iba a trabajar. Los partidos optaron por empezar en el lado en el que las puertas estaban más abiertas, los aspectos más trabajados por los partidos: la reforma electoral y el gobierno del Distrito Federal, aunque también los puntos estaban muy discutidos; y las coincidencias y divergencias estaban claramente definidas".¹⁹³

En el ámbito general eran tres los grandes objetivos que según diversos críticos y dirigentes partidistas debía encarar la reforma electoral en esta etapa: 1. Lograr que los partidos estuvieran protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros de poder económico, social o institucional; 2. Garantizar el principio de equidad en las condiciones de competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política y 3. Permitir que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, sean por vías transparentes y conocidas, en tanto los partidos políticos son entidades de interés público.¹⁹⁴

¹⁹² Puede consultarse el discurso de toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en los diarios del 2 de diciembre de 1994 o en la revista *El Gobierno Mexicano* de diciembre del mismo año.

¹⁹³ Señalamientos de José Woldenberg durante la reunión "Perspectivas del sistema político mexicano", en el Centro Tepoztlán, el 19 de octubre de 1995.

¹⁹⁴ José Woldenberg, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en *La reforma del PRI y el cambio democrático en México*, México, Noriega Editores, 1994.

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultaban indispensables en el andamiaje legal: el primero es el compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes, públicas y de fórmulas claramente predeterminadas. En segundo lugar, que esta asignación propiciara un reparto más *equitativo* del dinero público para que el mismo sea convertido en un factor de competitividad interpartidaria.

5.2. Las controversias sobre el financiamiento público

En agosto de 1996 se llevó a cabo la reforma a la Constitución General de la República en materia electoral y, poco después, en el mes de noviembre del mismo año fue aprobada la reforma al Cofipe que contiene las disposiciones específicas en el ámbito federal. Ahí se establecieron las nuevas reglas que deberían regir la contienda electoral de 1997 y la normatividad relativa al financiamiento a partidos y campañas políticas.

A pesar de los evidentes avances que ofrecía la reforma constitucional de 1996, la discusión y aprobación del Cofipe generó desacuerdos en torno a la propuesta sobre financiamiento a los partidos, se rompieron los consensos y el PRI aprobó sólo la reforma en las dos cámaras, lo que en buena medida empañó la reforma electoral.¹⁹⁵

Entre las múltiples reformas de 1996, las relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos y a la fijación de topes a los gastos de campañas son las que motivaron serias diferencias entre los partidos políticos, así el PAN y el PRD presentaron su inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolvió en su contra.¹⁹⁶

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma electoral de 1996 fue precisamente el rubro del financiamiento público para los cuatro partidos representados en el Congreso de la Unión: PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo. La importancia de la reforma queda demostrada al ser objeto de *consenso en su primera fase de discusión y, posteriormente, al ser aprobada por la mayoría de los diputados del PRI en la Cámara de Diputados, en el marco de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley secundaria que reglamenta las reformas constitucionales en materia electoral, negociada por el gobierno y los partidos a lo largo de casi tres meses de discusiones.*

El financiamiento negociado, y en su momento no aceptado por la mayoría de los partidos de oposición, fue del orden de 2, 111 millones de pesos para 1997 (unos 285 millones de dólares de ese momento). De este monto, la mitad, 1 055 millones de pesos, sería destinada para las campañas de los candidatos a diputados federales y senadores.

En su momento, esta cifra fue calificada por los dirigentes del PAN y del PRD como "inmoral" y "escandalosa", además de reiterar continuamente que "no se justificaba", y "menos en esta época

¹⁹⁵ Véase Javier Pablo Becerra Chávez, "La reforma electoral...", p. 14.

¹⁹⁶ Academia Mexicana de Derechos Humanos. *Observación de gastos de campaña...*, pp. 14-15.



de crisis", posición ampliamente difundida en todos los medios y también asumida por la Conferencia del Episcopado Mexicano.

Otro de los temas fundamentales de la discusión del financiamiento público a los partidos políticos se centró - en el proceso de negociación entre los partidos - en la equidad. En tal sentido se planteó la dificultad de regular y controlar los gastos de los partidos a escala nacional.

Asimismo, en el proceso se había planteado la preeminencia del gasto público sobre el privado, con el fin de que las finanzas de los partidos fueran más controlables y, por ello, menos dispares, de tal suerte que ningún partido pueda recibir más de tres veces lo que recibe el partido con financiamiento más bajo.

Se habló también de establecer un tope razonable a los gastos de campaña, nunca superior al promedio europeo o latinoamericano y finalmente lo relacionado con las formas de fiscalizar y auditar el dinero de los partidos, no por una sino por varias vías. Se dijo que ese punto (no obstante los acuerdos en el plano constitucional) era materia de intenso y delicado debate.

El resultado final fue la creación de nuevos derechos y prerrogativas para los partidos junto con la institucionalidad para su exigente control y una puntual rendición de cuentas.

Felipe Calderón Hinojosa, dirigente nacional del PAN, afirmó que el financiamiento de los partidos políticos "es el punto medular no sólo de la reforma electoral, sino de la vida política del país".¹⁹⁷

Jaime Sánchez Susarrey, en cuanto la dificultad de alcanzar acuerdos, considero que "los sistemas de financiamiento son como los electorales: todos tienen vicios y virtudes; lo que importa es el contexto particular y optar por uno u otro según las circunstancias concretas".¹⁹⁸

Finalmente, en este caso el método para desarrollar la negociación también debe ser subrayado por lo intenso de las pláticas y el resultado de las mismas: la propuesta de reforma electoral fue consensuada.

De esta manera, si bien en la primera etapa de discusión sobre el financiamiento hubo consenso entre los partidos participantes, cuando la iniciativa fue enviada para su aprobación a la Cámara de Diputados con las cifras referidas, los coordinadores de las fracciones del PAN, PRD y PT asumieron una posición similar a la de sus dirigencias: criticaron fuertemente al PRI por haber desconocido una serie de acuerdos previos. Así, en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de noviembre de 1996, y después de más de 12 horas de discusión y debate, el PRI aprobó con su mayoría y el voto en contra del PAN, PRD y PT el paquete de reformas en materia electoral, primera reforma a las leyes electorales que se realizó en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. Unos días después la multicitada iniciativa sería ratificada por el Senado de la República.

¹⁹⁷ *Reforma*, 4 de noviembre de 1996, p. 7.

¹⁹⁸ *Reforma*, 23 de noviembre de 1996, p. 13-A.

5.3. El nuevo esquema de financiamiento público y privado

La reforma constitucional de 1996 introduce un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes, tratan de responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda interpartidista y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

En este sentido, los cambios definen algunas de las principales características y atributos del régimen que regula el financiamiento de los partidos políticos, y los más relevantes son los siguientes:

- a. La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- b. La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- c. La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguan entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional.
- d. La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de la fijación en 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro.
- e. La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
- f. Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

La legislación electoral reserva la denominación de "partido político nacional", y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Constitución y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades,

a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral, en su calidad de organismo depositario de la autoridad electoral a nivel federal.

5.4. Los objetivos centrales del nuevo esquema de financiamiento

Los objetivos centrales del nuevo esquema de financiamiento de los partidos políticos de la reforma electoral de 1996 como puede apreciarse fueron los siguientes: 1. Dar plena supremacía al financiamiento público sobre el financiamiento privado; 2. Equilibrar la competencia, propiciando condiciones de mayor equidad en las campañas, y 3. Posibilitar una revisión más profunda de las estructuras contables para hacer más transparente las finanzas de los partidos.¹⁹⁹

Para precisar el contenido de la reforma constitucional, en forma breve y atendiendo sobre todo a su sentido, se pueden destacar seis aspectos:

1. *Autoridades autónomas e imparciales.* Cambios en los órganos electorales para tener una autoridad electoral verdaderamente imparcial. Una de las deficiencias electorales era la falta de confianza en las autoridades, cuyo ejemplo clásico fue la composición del máximo órgano electoral en 1988, presidido por el secretario de Gobernación. Gracias a esta reforma el IFE queda en manos de consejeros electorales, cuya condición en el momento de ser electos era que no pertenecieran a ningún partido político.

2. *Mejores condiciones de competencia.* Mejorar las condiciones de la competencia, aspecto en el que el rezago es mayor. Los recursos económicos con que cuentan los diversos partidos y la forma en que los medios de comunicación tratan las diferentes campañas crean un clima de inequidad muy acusado y evidente. Esa inequidad hace que muchos de los actores se sientan vulnerados y artificialmente disminuidos.

En este renglón la agenda de cambio ha sido muy discutida y es muy vasta: hacer menos desigual el financiamiento público; acotar y regular mejor el financiamiento privado; establecer topes razonables y claros a los gastos de campaña; fiscalizar las finanzas de los partidos; el acceso a los medios, entre otros. Sobre cada uno de estos aspectos se hicieron esfuerzos para avanzar en el sentido correcto, es decir, atemperar la tremenda desigualdad.

En materia de competencia partidaria la ley no lo puede todo, pero puede ayudar sustancialmente a modular las condiciones en las cuales tiene lugar la contienda electoral. En el primer punto el valor por alcanzar era la imparcialidad, en este segundo es la equidad. Las disposiciones constitucionales prefiguran ya un marco menos desigual, pero era necesario esperar todavía la forma como se concretaría en la ley electoral.

¹⁹⁹ Cfr. artículo 41 de la Constitución Política Mexicana.

3. *Nuevas reglas del juego.* Se aprueban nuevas disposiciones para registrar partidos, establecer coaliciones y permitir formas de asociación política distintas a los partidos políticos. El sentido de esta reforma apunta a ordenar y fortalecer un auténtico sistema de partidos.

4. *Representación plural.* Sobre la forma en que se integra el Congreso de la Unión. Se trata de un aspecto que sistemáticamente y sin excepción se ha venido discutiendo cambiando en todas las reformas electorales desde 1977 e incluso antes. Se pretende que el Congreso esté más abierto a la representatividad y a la pluralidad de la República, y que un determinado número de votos se traduzca en un número similar de escaños, sin perder gobernabilidad.

5. *Certidumbre jurídica.* Un quinto renglón se refiere a la certeza política; esto es, que mediante un mejor dispositivo jurídico sea posible proteger los derechos políticos de ciudadanos y partidos. En caso de anomalías, irregularidades o fraudes, los actores tengan canales abiertos para combatirlos.

Finalmente, la Constitución ordena ahora un piso constitucional mínimo para que todas las constituciones y leyes electorales locales en los estados se sujeten a contenidos básicos mínimos de imparcialidad, equidad, etcétera.

El artículo 116 de la Constitución General establece nueve condiciones mínimas que deben de satisfacer las constituciones y leyes locales en materia electoral, entre las cuales destacan cuatro referentes al financiamiento: financiamiento público equitativo; equidad en el acceso a los medios de comunicación; límites y controles a los ingresos y egresos de los partidos; tipificación de los delitos, y sanciones en materia electoral.

Habría que agregar que en esta misma operación se verificó la reforma del Distrito Federal, cuyo contenido más significativo es que en 1997 se eligió al jefe de Gobierno y que en el año 2000 también serían electos a los delegados en el Distrito Federal.²⁰⁰

5.5. Las disposiciones para el acceso más equitativo a los medios

El acceso equitativo de los partidos a los medios sería gracias a la reforma electoral de 1996, cuando se incluyó un conjunto de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales, precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuirá de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Además, se facultó a la Comisión de radiodifusión del IFE para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General. De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones

²⁰⁰ José Woldenberg, reunión "Perspectivas del sistema político mexicano".

podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

1. Acceso gratuito

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales tiene como propósito fundamental brindarles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

El ejercicio de esta prerrogativa comprende, tanto un tiempo regular mensual como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

1. Tiempo regular mensual

Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones en cada uno de esos medios.

Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales -- cuyo orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales -- que deben ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia.

Los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional.

Además de los 15 minutos de tiempo regular mensual, los partidos políticos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.

2. Transmisiones adicionales durante las campañas electorales

Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos de campañas electorales y con el fin de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión.

3. Transmisión de programas

La ley dispone que en el proceso electoral federal en que se elija Presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión.

En los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión (elecciones legislativas), el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, el 50% de los disponibles en el proceso donde también se elija Presidente de la República.

Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

4. Promoción de mensajes políticos

Durante el periodo de las campañas electorales también se adquirirán hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.

La ley establece que, en ningún caso, el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión.

Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

5. Criterios de distribución.

Tanto el tiempo adicional para la transmisión de programas como los promocionales se distribuyen entre los partidos políticos conforme a los siguientes criterios:

- a. A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignará el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales.
- b. El resto de los tiempos se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% de forma igualitario y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

II. Contratación de tiempos pagados en periodos electorales

La ley reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos el relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este sentido, los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, pero no hacer contrataciones directas.

Para tal efecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE está facultada para solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, le proporcionen catálogos de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, así como las tarifas correspondientes (que no deben ser superiores a las de publicidad comercial) para su contratación por los partidos políticos, considerando dos periodos sucesivos:

- a. El primer catálogo de horarios y tarifas debe corresponder al periodo comprendido entre el primero de febrero y el 31 de marzo del año de la elección. Este catálogo debe ser proporcionado a los partidos políticos en la sesión que realice el Consejo General del IFE en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección. En este caso, los partidos políticos deben comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos del IFE las estaciones, canales y horarios con los que tengan interés de contratar tiempos, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, tratándose de la campaña presidencial, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección para las campañas de senadores y diputados. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político correspondientes a este catálogo, debe finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña presidencial y a más tardar el 28 de febrero para las campañas de senadores y diputados.
- b. El segundo catálogo de horarios y tarifas debe corresponder al periodo comprendido del primero de abril y hasta tres días antes de la fecha programada para la jornada electoral, que invariablemente corresponde al primer domingo de julio. Este segundo catálogo se debe proporcionar en la sesión que celebre el Consejo General del IFE durante el mes de enero del año de la elección.

En este caso, los partidos políticos también deben comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección cuando se trate de la campaña del Presidente de la República, y a más tardar el 15 de marzo por lo que respecta a las campañas de senadores y diputados.

El segundo catálogo de horarios y tarifas debe corresponder al periodo comprendido del primero de abril y hasta tres días antes de la fecha programada para la jornada electoral que invariablemente corresponde al primer domingo de julio. Este segundo catálogo se debe proporcionar en la sesión que celebre el Consejo General del IFE durante el mes de enero del año de la elección.

En este caso, los partidos políticos también deben comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección cuando se trate de la campaña del Presidente de la República, y a más tardar el 15 de marzo por lo que respecta a las campañas de senadores y diputados.

En relación con este catálogo, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político debe finalizar el 15 de abril tanto para las elecciones presidenciales como legislativas.

En el supuesto de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en los mismos horarios de un determinado canal o estación, la ley dispone que el tiempo total disponible debe ser dividido en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo, es decir, asegura un principio de igualdad de condiciones. De igual forma, refiere que los tiempos sobrantes no podrán ser objeto de contratación posterior.

Una vez concluidos los procedimientos de reparto y asignación, el Instituto Federal Electoral debe dar a conocer los tiempos, canales y estaciones correspondientes a cada partido político a efecto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva. Para el mismo efecto, debe comunicar a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos ha sido autorizado a contratar.

Es importante señalar que la difusión de los mensajes alusivos a los candidatos de cada partido político en los tiempos contratados sólo puede transmitirse durante los periodos de campaña y que en los años en que sólo se elija a miembros de la Cámara de Diputados, únicamente se solicitará y autorizará el segundo catálogo de horarios y tarifas, es decir, el correspondiente al periodo comprendido entre el primero de abril y hasta los tres días previos a la jornada electoral.

En ningún caso se permite la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

III. Apoyo institucional y disposiciones adicionales

Dentro de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, corresponde a la Dirección Ejecutiva de prerogativas y partidos políticos la responsabilidad de realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerogativas y puedan contratar tiempos en radio y televisión.

Esta Dirección Ejecutiva y la Comisión de radiodifusión, que es un órgano de apoyo especializado en esta materia, tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de los tiempos gratuitos en las frecuencias de radio y los canales de televisión que le corresponden al Estado.

La Comisión de radiodifusión es presidida por el director ejecutivo de prerogativas y partidos políticos, y cada uno de los partidos políticos nacionales tiene derecho de acreditar ante ella a un representante con facultad de decisión sobre la elaboración de los programas correspondientes a su partido. Para efectos de producción de sus programas radiodifusión los partidos políticos deben presentar con la debida oportunidad a la Comisión de radiodifusión los guiones correspondientes.



La Dirección Ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos está facultada para determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones de los programas de los partidos políticos, y tomar las previsiones necesarias para que la programación que le corresponda a los partidos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

De igual manera, esta Dirección Ejecutiva es responsable de gestionar el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, la ley dispone que los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del IFE deben tener preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión, y se debe cuidar que sean transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia.

Por mandato legal, el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos se debe reunir, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a fin de sugerir los lineamientos generales aplicables en los noticiarios respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.



TERCERA PARTE

Capítulo VI

Los avances del sistema electoral en la transición mexicana

El tema del financiamiento de los partidos políticos es relativamente reciente en México, así como su normatividad dentro de las leyes electorales, prueba de ello es que la Ley Federal de Organizaciones y Procesos electorales lo incluye, aunque de manera muy general, desde 1978.

Hasta hace pocos años nadie podía saber a ciencia cierta ni cuánto ni cómo se gastaba realmente en las campañas electorales en México, y aún ahora es considerablemente difícil saberlo con oportunidad y precisión.

La estructura descentralizada del gasto durante la campaña dificulta mucho cualquier contabilidad precisa. Sin embargo, y sobre todo a partir de las elecciones de 1997 y de 2000 una parte importante del presupuesto de la campaña está dirigido a la prensa a la radio y la televisión (75%, según algunos cálculos, como demostramos en el capítulo anterior).

La actuación de los medios es vista por la "clase política" como una especie de espejo distorsionado por las fuerzas de la campaña misma. En particular, el papel de la televisión en la relación entre candidato y público en general es difícil de desentrañar, y se convierte en un objeto codiciado del poder.²⁰¹

Además, recapitulando lo expuesto en los apartados anteriores, baste recordar que en México, hasta 1987 la determinación del financiamiento público de los partidos políticos se hacía mediante previsiones discrecionales. En 1989 se empezaron a establecer límites a los gastos partidarios en campañas electorales, pero eran tan altos que en 1994 ninguno, ni la suma de ellos se acercó al tope máximo, que fue de 1,553 millones de pesos en total.²⁰²

En ese sentido, por primera vez en la historia de la legislación electoral mexicana, el Código Federal Electoral, vigente a partir del 9 de enero de 1987, incluyó un título específico para el régimen financiero de los partidos políticos e instituyó el financiamiento público directo.

Con la nueva ley electoral de 1990 y con las reformas de 1993 y 1994 se reglamentó el financiamiento que el Estado destina a los partidos; medida que cobró relevancia en nuestro

²⁰¹ Larissa Adler Lomnitz, Claudio Lomnitz Adler e J. Adler, "El fondo de la forma...", pp. 258-262, y Alonso Lujambio Irazábal, "Fiscalización", exposición temática en la reunión de las Juntas Ejecutivas locales y Distritales de la II Circunscripción para el análisis del proceso electoral federal de 1997, 27 de agosto de 1998.

²⁰² Academia Mexicana de Derechos Humanos. Observación de gastos de campaña para el jefe de Gobierno del Distrito Federal, 1997, p. 15.



sistema político, al tiempo que se inició la progresiva eliminación del apoyo discrecional y se establecieron criterios objetivos en la distribución del financiamiento público.

El Cofipe, vigente a partir del 2 de junio de 1994, establece cinco conceptos o "cajones" de financiamiento a los cuales tendrían derecho los partidos: a) por actividad electoral; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; d) por actividades específicas como entidades de interés público, y e) para el desarrollo de los propios partidos políticos.

El mismo código también define los lineamientos para determinar los límites al gasto para las campañas electorales de Presidente de la República, senadores y diputados y estipula que estos topes serán acordados por el Consejo General del IFE y aprobados por los consejos locales y distritales correspondientes.

Pese a los avances de la legislación electoral mexicana en materia de financiamiento a los partidos políticos, existen lo que podríamos llamar "tareas pendientes". En perspectiva comparada, México se encontraba a la zaga hasta 1993, pero a partir de 1996 pasó a una posición de avanzada.²⁰³

Resultan significativos los avances registrados en las reformas electorales recientes orientados hacia la conformación de un organismo electoral imparcial y autónomo. Sin duda alguna estos avances han influido en el fortalecimiento del sistema de partidos.

Los resultados electorales y las reformas a la legislación en la materia nos muestran una evolución del sistema electoral mexicano y del sistema de partidos. Sin embargo, aun falta concretar una serie de reformas político electorales que garantizarían un marco de competencia más equitativo. Muchas de ellas son demandas históricas de los partidos políticos de México, y otras de reciente exigencia para transparentar los comicios, mismas que al final de este documento propondremos.

Es necesario considerar las características del sistema político mexicano, y lo que fue la presencia del partido único y tener presente lo que han significado las sucesiones presidenciales para evaluar el grado de la evolución del sistema electoral y del sistema de partidos en México, inmerso en un proceso de transformación de nulas condiciones de competencia hasta de los niveles de mayor competitividad política.

Dentro de los continuos cambios en el sistema político mexicano sobresalen los realizados en el sistema electoral con el fin de garantizar la organización, seguimiento y control de los mecanismos y medios para llevar a cabo, con credibilidad y transparencia, las elecciones de los representantes de la sociedad en sus diversos niveles de gobierno.

²⁰³ Alonso Lujambio Irazábal, "Fiscalización", *op.cit.*

En México, como en muchas partes del mundo, la historia de la evolución del sistema electoral se compone de múltiples episodios donde se denotan avances importantes, así como también cambios tan efímeros que ni en su tiempo adquirieron relevancia; incluso el sistema electoral ha tenido notables retrocesos con algunas reformas.

A pesar de ello, existe un sistema pluripartidista, con tres grandes partidos fuertes y otros más pequeños, en condiciones reales de contender por el poder político y disputar cargos públicos relevantes en los tres niveles, como lo explica Javier Becerra: "El sistema de partidos tiende a consolidar una lógica tripartidista en el ámbito nacional, que se desagrega en lógicas bipartidistas en los niveles de entidad y de distrito, aunque existen algunos casos de tripartidismo por entidad o por distrito, en cuyo contexto las posibilidades de alternancia en el poder han crecido de manera sustancial".²⁰⁴

Actualmente las elecciones en México tienen una importancia y una significación distinta, son radicalmente diferentes a las que se efectuaron en el pasado. Hoy la población se reconoce como más plural y los medios de comunicación reproducen esa pluralidad día con día; los partidos se han arraigado con fuerza, con idearios, lo que hace que las elecciones sean más competidas.

6.1. Financiamiento y prerrogativas: los logros

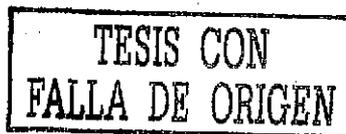
Después de esta breve revisión sobre los avances electorales en 1996, se puede observar el gran impulso que recibió la competitividad democrática y la consolidación de los partidos políticos, y en especial los logros en materia de financiamiento y acceso a los medios de comunicación.

Entre las principales modificaciones legales en materia de uso de recursos económicos en procesos electorales sobresalen la primacía del financiamiento público sobre el privado establecido en el artículo 41 constitucional; el financiamiento público queda comprendido en tres modalidades: sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades específicas como entidades de interés público; prohibición de aportaciones anónimas; nuevos límites al financiamiento privado; mayor fiscalización al manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas; se transfirió al Consejo General del IFE la atribución de acordar y aprobar los topes de gastos de campaña.²⁰⁵

La reforma de 1996 incrementó los tiempos en radio y televisión de los partidos políticos durante las campañas electorales federales, además de que el IFE cuenta con recursos para la compra de anuncios que se repartirán entre todos los partidos, con el criterio de 70% proporcional y 30% igualitario.

²⁰⁴ Pablo Javier Becerra Chávez, "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia", en *Después del PRI, las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, p. 95.

²⁰⁵ Academia Mexicana de Derechos Humanos. *op. cit.*, pp. 16-17.



Se establece el financiamiento público como componente primordial de los recursos partidistas, distribuido más equitativamente (30% en forma igualitaria y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados inmediata anterior), con topes bajos y claros a los gastos de campaña, con serias restricciones a las aportaciones privadas y con mecanismos más estrictos de control y vigilancia.

Con las reformas constitucionales y legales de 1996 se lograron importantes avances, pero aun subsistían problemas e insuficiencias: se creó una Comisión de Fiscalización para vigilar la aplicación de los recursos, el porcentaje de distribución igualitaria pasó de 17.3% en 1994 a 30% en 1997, con lo que el PRI perdió 5 puntos porcentuales en el financiamiento global, el PAN ganó casi 12, el PRD 9.5 puntos y el PT ganó 6.5 puntos.²⁰⁶

Otros de los principales cambios y avances de la reforma de 1996 es el retiro de la representación del Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE, de manera que el secretario de Gobernación, que tradicionalmente presidía el IFE, ya no participa en el organismo electoral; los representantes del Poder Legislativo ya no tienen voto; se crea la figura del secretario ejecutivo; el Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, que durarán siete años en su cargo; nuevo nombramiento de los directores ejecutivos; la profesionalización de los consejeros electorales, constituidos en vigilantes de los directores ejecutivos y del conjunto del área operativa.²⁰⁷

La reforma electoral de 1996 inyectó una nueva lógica a la estructura organizativa del IFE y la niveló en buena medida, aunque subsisten evidentes iniquidades, como son las condiciones de la competencia en cuanto a financiamiento de los partidos y acceso a los medios de comunicación.²⁰⁸

Entre los componentes del nuevo modelo de financiamiento de los partidos políticos, después de la reforma de 1996, destacan: el establecimiento de topes a los gastos de campaña, además de formas de vigilancia, auditoría y fiscalización a las finanzas de los partidos, y como complemento necesario, límites bajos y estrictos a las aportaciones privadas.²⁰⁹

Los límites a las aportaciones privadas significan, en conjunto, hasta 10% del total del financiamiento otorgado para actividades permanentes durante el año; una persona física sólo podrá aportar el 0.5% de ese monto, y se suprimieron las aportaciones anónimas.

Con la reforma de 1996 por primera vez fue posible la ejecución de auditorías a los partidos políticos, afinándose los instrumentos de recepción y verificación de sus recursos.

²⁰⁶ Academia Mexicana de Derechos Humanos. Op.cit., p. 15.

²⁰⁷ Pablo Javier Becerra Chávez, "La reforma electoral...", pp. 15-18.

²⁰⁹ José Woldenberg, "Papel de las prerrogativas en la consolidación de los partidos políticos", en *Agora-IFE del Estado de Guanajuato*, núm. 12, abril de 1998, p. 6.

En materia de financiamiento, los partidos acabarían dependiendo en lo fundamental del erario público, es decir, se privilegió el financiamiento público sobre el privado, aspecto en el que coincidían PRI y PRD, en tanto que el PAN sostenía una posición que permitía mayor financiamiento privado. El PRI argumentaba un financiamiento público lo suficientemente grande para impedir que los partidos se sintieran tentados de recurrir a fuentes de financiamiento como el narcotráfico; en tanto el PRD defendía un financiamiento reducido para evitar que los centros del poder económico privado influyeran de manera decisiva sobre la vida de los partidos políticos; mientras que el PAN apoyaba la "lógica de financiamiento mixto para obligar a los partidos a realizar esfuerzos de captación de recursos entre particulares como parte de su trabajo de proselitismo."²¹⁰

La normatividad electoral pretende clausurar la posibilidad de que el financiamiento privado sea tan grande que se convierta en vehículo de un nuevo desequilibrio entre partidos políticos. No sólo se otorgó financiamiento para el desarrollo de sus campañas, sino se considera que cuenten con recursos durante los tiempos no electorales, "evitando la dependencia de recursos privados, recursos opacos, ilegales o corporativos".²¹¹

El Cofipe de 1990 había establecido que ningún partido podría tener por sí solo más de 350 diputados, la reforma de 1993 redujo el tope a 315 diputados y la reforma de 1996 estableció un máximo de 300 diputados. También la reforma de 1996 estableció que ningún partido podría tener un porcentaje de diputados que exceda el 8% de su porcentaje de votación nacional emitida, excepto que la diferencia se deba a triunfos de mayoría relativa, limitando así los márgenes de sobrerepresentación.²¹²

La Cámara de Senadores, que en el año 2000 se renovó en su totalidad (128 senadores), combina tres mecanismos de asignación: cada entidad tiene garantizados tres senadores, dos de ellos elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, lo que suma 96 senadores, como se estableció desde 1993, adicionalmente, la reforma de 1996 establece que los 32 senadores restantes sean electos por representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. Esta nueva fórmula permite márgenes de sobrerepresentación para el partido mayoritario superiores al 23 por ciento.²¹³

La nueva ley electoral dificultó la inscripción de nuevos partidos, pues desapareció el registro condicionado y se elevó el porcentaje para que un partido pueda conservar su registro y prerrogativas de 1.5 a 2%, quedando sólo la vía del registro definitivo, cuyo diseño cambió: en vez de una afiliación de 3 mil miembros en cada una de al menos la mitad de las entidades federativas, ahora se debía acreditar en 10 entidades; tampoco se debían acreditar 300 miembros en la mitad

²¹⁰ Finalmente dominó la propuesta del PRI, ya que se priorizó el financiamiento público, como también lo propuso el PRD, y se establecieron cantidades que a la oposición le parecieron muy elevadas, lo que produjo la ruptura de los consensos en los primeros días de noviembre de 1996. Pablo Javier Becerra Chávez, *op.cit.* p. 19.

²¹¹ Woldenberg, José. "Papel de las prerrogativas...", p. 6.

²¹² *Ibid.*, pp. 23 y 24.

²¹³ *Ibidem.*, pp. 26-28.



de los distritos, sino solamente en 100. De un criterio numérico de 65 mil afiliados, ahora se fijó en el 0.13% del padrón de la elección inmediatamente anterior, que tomando como base el padrón de 1994 representa 61 724 afiliados.²¹⁴

Otra de las principales novedades de la reforma de 1996 es la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y su constitución en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, pudiendo incidir en la elaboración de las reglas electorales de los estados, con magistrados propuestos ya no por el Presidente de la República, sino por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegidos por la mayoría calificada de la Cámara de Senadores.²¹⁵

Al respecto, según el ministro de la Suprema Corte, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, los nuevos magistrados electorales serían jueces no políticos, pues "la materia electoral es muy propicia para la desconfianza, porque está en juego la soberanía".²¹⁶

Con la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, dándose con ello la pauta a una serie de modificaciones en el esquema contencioso electoral federal mexicano, manifestado en la reforma legal del mismo año. A esta Institución se le dotó de nuevas atribuciones, se fortaleció su estructura orgánica y capacidad resolutoria y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, se constituyó en máxima autoridad jurisdiccional en la materia.²¹⁷

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 78 y 79.

²¹⁵ Pablo Javier Becerra Chávez, *op.cit.*, pp. 20 -21.

²¹⁶ *Proceso*, núm. 1043, 27 de octubre de 1996, p. 9.

²¹⁷ La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de la ley fundamental, dentro de la cual, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran:

Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.

Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.

Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados. Fuente: Documentos legales, TRIFE, 2000.

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante los años 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de la cual se convocó a los ciudadanos, los propios partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendientes a superar los problemas enfrentados y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron con la aprobación por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.²¹⁸

Las reformas electorales se suceden una a otra, se muestran como parteaguas, sin embargo, después de cada proceso electoral se produce un desencanto y se presenta la exigencia de una nueva reforma de mayores alcances, se realiza la nueva reforma, y así continúa un proceso que parece no tener fin. En suma, la reforma electoral de 1996 produjo avances sustanciales, pero no

Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política del país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

²¹⁸ El Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo. El Tribunal Electoral tiene, entre otras funciones, las siguientes:

Resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, 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;
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores que violen normas constitucionales o legales;
- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y
- IX. Las demás que señale la ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fue considerada como la reforma "definitiva", pues no puede haber una reforma legal que ponga *punto final a las modificaciones en esta materia.*

6.2. Sobre la fiscalización y control de los recursos

Nuestro país vive un avance muy importante en el sistema de partidos, lo que se refleja en una notable mejora en el orden y el manejo de los recursos partidistas; es un avance en la calidad del trabajo de las estructuras de control financiero y un mayor orden al interior de cada uno de los partidos.

El predominio del financiamiento público sobre los recursos privados de los partidos políticos en México exige el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos pero estrictos para que una agrupación logre el registro; y para que tengan derecho a una serie de prerrogativas tienen que cumplir una serie de obligaciones bastante relevantes.²¹⁹

En este sentido, la fiscalización adquiere una enorme significación, lo que obliga al IFE a realizar un monitoreo y registros exhaustivos de los recursos públicos entregados a los partidos. Una muestra del gran avance en materia de revisión y fiscalización es el hecho de que, por ejemplo, en 1994 de un gasto electoral de 414 millones de pesos, el IFE revisó 67 millones, equivalente al 16% de lo erogado. Mientras que en 1995, en función de un gasto total de 292 millones de pesos en actividades ordinarias de los partidos políticos, se revisaron 131 millones de pesos, equivalente al 45% de lo erogado. En 1996, de un gasto ordinario de los partidos políticos del orden de los 413 millones de pesos, se revisaron 275 millones.

En tanto que después de la reforma electoral de 1996, en el proceso electoral de 1997 los partidos políticos gastaron mil 204 millones de pesos, de los cuales, según Alonso Lujambio, el 10 de agosto de 1998 informó que se examinaron mil 93 millones de pesos,²²⁰ aunque 17 días después mencionó que se habían revisado 930 millones,²²¹ lo que muestra que a la Comisión de Fiscalización del IFE también le fallan los números.

Al mes de agosto de 1998, de mil 629 millones de pesos de gasto ordinario comprobado de los partidos políticos, se llevaban revisados mil 3 millones de pesos, lo que muestra una importante evolución en materia de fiscalización, llegando, en términos de lo erogado por los partidos políticos, a una revisión aproximada del 70 por ciento.

6.3. Dinero ilegal, prácticas a desterrar

²¹⁹ José Woldenberg Karakowsky, "Reunión de las Juntas Ejecutivas locales y Distritales de la III Circunscripción, para el análisis del proceso electoral federal de 1997", discurso de clausura, 19 de junio de 1998.

²²⁰ Versión estenográfica del dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral correspondiente al ejercicio de 1997, 10 de agosto de 1998.

²²¹ Alonso Lujambio Irazábal, "Fiscalización", exposición temática en la reunión de las Juntas Ejecutivas locales y Distritales de la II Circunscripción para el análisis del proceso electoral federal de 1997, 27 de agosto de 1998.

Toda organización, y por lo tanto todo partido político, necesita recursos económicos para su funcionamiento. "Siempre que una persona o grupo sostiene económicamente a otra persona o grupo, aparece un fenómeno de dominación o dependencia, basado en la amenaza, siempre latente, de la interrupción del financiamiento. Los partidos políticos, que no son la excepción de esta regla, dependen de aquellos que les aportan recursos."²²²

La dependencia está determinada por el origen del apoyo económico, la motivación de la que financia, la cantidad de aportantes y el monto de los donativos.

Si se aceptan los valores de la democracia, la dependencia del dinero ilegal es indeseable desde el punto de vista ético. El buen funcionamiento de la democracia requiere que las demandas de los ciudadanos expresadas a través de los partidos políticos, no se efectúen por la dependencia económica.

En cuanto al financiamiento privado en México existe muy escasa información sobre esa fuente de recursos, la cual pudieran allegarse los partidos y las organizaciones políticas. Cuando ha sido el caso, la opinión pública tiende a efectuar una crítica prejuiciosa y destructiva hacia el actor que recurre a ese tipo de apoyo financiero. En razón de ello, todos los partidos cuidan mucho el manejo de ese tipo de datos.

A pesar de ello, como una prueba de la presión a la organización empresarial mexicana que se dio a conocer por los medios de comunicación sobre el proceso electoral de 1994, Samuel del Villar señala que en una reunión realizada el 23 de febrero de 1993 Carlos Salinas se comprometió a la organización y desarrollo del financiamiento privado clandestino e ilícito, convocando a la élite empresarial (25 empresarios) para imponerles cuotas mínimas de contribución para la campaña electoral del PRI, que fue de 25 millones de dólares, pero incluso Emilio Azcárraga comprometió 70 millones de dólares.²²³

Otra prueba es la información publicada el 8 de agosto de 1995 en el sentido de que Gerardo de Prevoisin, expresidente de Aeroméxico, declaró haber donado 8 millones de dólares a la campaña del PRI en 1994.²²⁴

Posteriormente, en septiembre de 1998, el exbanquero Ángel Rodríguez dijo haber aportado millonarias donaciones al PRI, y otro *donante*, Carlos Cabal Peniche, fue aprehendido en Australia el 10 de noviembre de 1998. Al respecto, no ha quedado claro si las donaciones violaron las leyes de financiación de campañas políticas, lo cierto es que se deben de adoptar medidas más estrictas.

Durante el debate y aprobación del dictamen de la Comisión de Fiscalización del ejercicio fiscal de 1997, Lorena Villavicencio, en su calidad de representante del PRD, exigió una investigación sobre la aportación que informó Gerardo de Prevoisin por la cantidad de 8 millones de pesos a la campaña presidencial del PRI en 1994.

²²² Roberto H. Olivero, *op. cit.*, pp. 46-47.

²²³ Samuel del Villar Kretchman, *op. cit.*, pp. 235, 236, 264.

²²⁴ Samuel del Villar Kretchman, *ibid.*, pp. 264-265, quien cita el diario *The New York Times*, 7 de agosto de 1995 y *Reforma*, 8 de agosto de 1995, p. 1.



En la discusión del dictamen de la Comisión de Fiscalización, entre los aspectos relevantes destacan los siguientes hechos: la representante del PRD, Lorena Villavicencio, demandó un incremento de los mecanismos de fiscalización, poniendo especial atención en la iniquidad de los procesos electorales y el uso indiscriminado de los recursos públicos y exigió se investigara la *aportación que declaró abiertamente Gerardo de Prevoisin, a la campaña de Ernesto Zedillo en 1994.*

La demanda, que por cierto apoyó el consejero Jaime Cárdenas, señalando que el PRD tenía "todo el derecho para promover una queja de carácter administrativo",²²⁵ Al respecto, el representante del PRI, Enrique Ibarra, respondió que su partido ya había justificado la legalidad plena de sus ingresos y de sus egresos en apego a lo que establece la normatividad en la materia, y calificó a Jaime Cárdenas de "asesor voluntarioso y oficioso del PRD, al ofrecer alternativas distintas a las que ese partido había propuesto".

Por su parte, la representante del PVEM, la diputada Sara Castellanos, resaltó las enormes diferencias en el monto del financiamiento público que se otorgó en 1997, ya que a su partido sólo le correspondió el 2% del financiamiento público; mientras que el diputado Jorge Emilio González Martínez también del PVEM hizo referencia a las multas a su partido: la primera, por no haber destinado el 2% de los recursos a alguna fundación o institución, y la segunda por haber comprado lentejas en la Central de Abasto para despensas que se argumentó fueron "regaladas a gente de escasos recursos".

Sobre el mismo tema, el 29 de noviembre de 1998 apareció una nota en el semanario *Proceso* en la que hace referencia a una lista que se encuentra en el Archivo General de la Nación, donde en 418 fojas se precisa el nombre de casi 25 mil personas físicas y morales que financiaron la campaña del PRI en 1994.²²⁶

Más allá de estas irregularidades muy sonadas, en general el sistema de financiamiento de los partidos políticos ha mantenido una tendencia a respetar los montos aprobados como sus topes de campaña y gastos ordinarios.

En los últimos años las irregularidades detectadas por la Comisión de Fiscalización en las cuentas de los partidos políticos se refieren principalmente "a problemas relacionados con el flujo interno de comunicación y la oportunidad de los registros contables, con la socialización cabal al interior de los partidos, de la normatividad aplicable, con la adecuada comprensión del sentido de la normatividad, con la coordinación entre las diversas instancias partidarias."²²⁷ Es decir, no se

²²⁵ Versión estenográfica del dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral correspondiente al ejercicio de 1997, 10 de agosto de 1998.

²²⁶ Antonio Jáquez. "Grandes empresarios, beneficiarios de las privatizaciones y del Fobaproa financiaron la campaña presidencial del PRI en el '94", en *Proceso*, núm. 1152, 29 de noviembre de 1998.

²²⁷ Según lo informó el propio consejero Alonso Lujambio en versión estenográfica del dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral correspondiente al ejercicio de 1997, 10 de agosto de 1998.

sancionó a ninguno de los partidos políticos por malversación de fondos porque sólo fueron detectados problemas contables y faltas propiamente administrativas.

En suma, la Comisión de Fiscalización desempeña un papel crucial en la institucionalización de los partidos políticos, que en los últimos años del siglo XX reorganizaron sus estructuras y fortalecieron sus áreas administrativas para dar cuenta cabal de los recursos que están empleando. En este sentido, los datos que informa la fiscalización son relevantes para la valoración del sistema de partidos.

6.4. Financiamiento público o privado

En México, la ley pretende cerrar la posibilidad de que el financiamiento privado se convierta en elemento que distorsione el nuevo equilibrio entre partidos; para ello se establecieron límites a los partidos y los aportantes: 1. Ningún partido puede recibir una cantidad superior al 10% del total del financiamiento por actividades ordinarias (12.89 millones de dólares, en 1997); 2. Una persona podrá aportar a un partido sólo el 0.05% del financiamiento privado (64 400 dólares); 3. Se suprimen las aportaciones anónimas.

Arturo Núñez, subsecretario de gobernación, en 1996 señaló que un financiamiento público suficiente permite evadir conflictos sobre la legalidad y legitimidad de los resultados electorales, derivado de la procedencia de las aportaciones privadas a partidos y candidatos.²²⁸

En este sentido, según la justificación oficial y la del propio director del IFE, José Woldenberg, la reforma electoral de 1996 incrementa de manera drástica el financiamiento público, componente primordial de los recursos partidistas, distribuido de un modo más equitativo, con topes claros y razonables a los gastos de campaña determinados por el IFE, con serias restricciones a las aportaciones privadas y con mecanismos más estrictos de control, auditoría y vigilancia.²²⁹

También es cierto que en México la primera vez que se introdujo el concepto del financiamiento público a los partidos políticos en el Código Federal Electoral de 1986, se hizo con la intención expresa de que fuera secundario; se estableció en el artículo 61 que "los partidos políticos, en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este código".

En el código de 1990 se manifiesta la intención de hacer de los partidos entidades cada vez más dependientes del financiamiento público, de manera que en el artículo 49 se establece, entre las diferentes modalidades, la "subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores

¹⁶⁵ Las referencias que se mencionan a continuación fueron tomadas en la versión estenográfica del dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral correspondiente al ejercicio de 1997, 10 de agosto de 1998.

²²⁸ *La Jornada*, 7 de noviembre de 1996, p. 3.

²²⁹ José Woldenberg K., "La financiación...", p. 33.



habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos". Así, con la reforma electoral de 1996 se garantiza que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

En México, entre las razones en contra del financiamiento público de los partidos políticos se argumenta que es una *fuerza de injusticia social*, no sólo por la creciente pobreza y la persistente crisis económica; también se consiente la intervención del gobierno en la vida interna de los partidos, se permite la creación de lazos económicos de dependencia política y se deja en el gobierno la determinación de la composición del sistema de partidos, por ello "el financiamiento público a los partidos registrados debería suprimirse". Los partidos deben ser capaces de proveer sus propios medios de subsistencia y no convertirse en parásitos de una sociedad que cada vez representan menos.²³⁰

También se argumentó que no hay control sobre los recursos que provienen de los impuestos del pueblo, y resulta inadmisibles financiar a un partido que sólo trata de alcanzar el poder y no representar a sus agremiados. Al respecto, la historia moderna nos dice mucho acerca de las malversaciones del dinero que reciben los partidos políticos, ya sea proveniente de fuentes privadas, así como del que otorga el gobierno. En vez de utilizar recursos públicos para financiar a los partidos políticos, se deberían de emplear para financiar obras de desarrollo social inconclusas, o bien, para informar y concientizar sobre la importancia de votar.²³¹

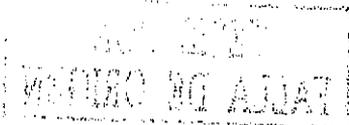
En este sentido, en la encuesta realizada por Alducin y Asociados, aplicada en el Distrito Federal y en municipios conurbados del Estado de México entre el 28 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, el 52.2% de los 414 encuestados dijo estar en contra de que se le otorgue a los partidos políticos financiamiento por parte del gobierno, el 26.4% dijo estar a favor y el 21.4% se mostró indiferente.²³²

En suma, mientras que los países de Europa están poniendo más énfasis en el financiamiento privado, en América Latina se está transitando en sentido contrario. Este es el caso de la reforma electoral mexicana de 1996, que si bien mantuvo el sistema de financiación mixto, estableció el predominio de financiamiento público, con una relación de 90% público y 10% privado, lo cual se reduce y acota la posibilidad de penetración del dinero ilegal de grupos de presión o incluso del narcotráfico. Aun cuando este porcentaje del 10%, es pequeño, lo mejor sería aumentarlo hasta un 30%, acompañado de rigurosos mecanismos de control y de mayores facultades legales al IFE, en particular sobre la eliminación del secreto bancario y fiscal, sólo aplicables a casos aprobados por el Consejo general. Con ello, disminuiría el monto del financiamiento que el Estado, tiene que erogar, ante la desconfianza general en este tipo de aportaciones, que sólo será superado con el nivel de desarrollo de nuestra sociedad y de su sistema político, donde además nos encaminaríamos al rumbo de la tendencia general en el mundo de reducir el financiamiento público e incrementando el privado.

²³⁰ *La Jornada*, 8 de noviembre de 1996, pp. 1 y 8.

²³¹ *El Herald*o (editorial), 23 de octubre de 1996.

²³² "Elecciones 1997: acuerdos y desacuerdos en el financiamiento de los partidos políticos", en *Este País*, núm. 72, marzo de 1997.



Capítulo VII

La consolidación del financiamiento público en México entre 1997 y 2000

7.1. Los límites y asignaciones del financiamiento público

La legislación electoral de la reforma aprobada en septiembre de 1993 incorpora como una de las principales innovaciones el establecimiento de una serie de disposiciones que facultan al Instituto Federal Electoral, en su calidad de organismo público para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados.

En un marco de creciente pluralidad y competitividad partidista, el propósito fundamental de las disposiciones que entonces se introducen por vez primera en la legislación electoral mexicana es asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituyera en un factor determinante en la búsqueda y captación del voto ciudadano.

De esta forma, las elecciones federales del 21 de agosto de 1994 --en las que se eligió Presidente de los Estados Unidos-Mexicanos para el periodo 1994-2000, a los 500 miembros que integran la Cámara de Diputados y a 96 de los 128 que conforman el Senado--, fueron las primeras en la historia del país en las que se determinaron y aplicaron:

I. Límites a los gastos de campaña

En respuesta a la demanda de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda entre los partidos y atendiendo a una serie de planteamientos respecto a los criterios, fórmulas y procedimientos originalmente establecidos para fijar los límites a los gastos de campaña, la reforma a la legislación electoral que culmina en noviembre de 1996 introduce importantes cambios y ajustes en esta materia.

En primer lugar, se transfiere al Consejo General, en su calidad de máximo órgano de decisión del Instituto Federal Electoral, la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales. Anteriormente, si bien el Consejo General disponía de diversas atribuciones en esta materia, sólo le correspondía aprobar lo conducente respecto a la elección presidencial, en tanto que era atribución de los órganos de dirección desconcentrados aprobar los límites para la elección de senadores (consejos locales) y diputados (consejos distritales).

En segundo término, se modifican de manera significativa y se establecen de forma más clara y precisa los criterios y reglas que debe observar el Consejo General para determinar los límites de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, senadores y diputados.



En este sentido, es pertinente mencionar en especial que las nuevas reglas para fijar los topes de gastos de campaña en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa incorporan un criterio paritario aplicable a los 300 distritos electorales uninominales, es decir, el tope fue idéntico en todos y cada uno de los distritos electorales. Las reglas precedentes consideraban un conjunto de variables por cada distrito electoral (densidad poblacional y condiciones geográficas, entre otras) que al ser puestas en operación propiciaban marcadas disparidades entre los distritos.

Asimismo, es importante señalar que se introducen reglas propias y específicas respecto a la fijación de topes para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa. Anteriormente el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula de senadores por entidad federativa era equivalente a la cantidad que resultaba de sumar los topes que se hubieran fijado en cada uno de sus distritos uninominales para efectos de la elección de diputados de mayoría relativa.

Por ello se otorgó a la Comisión de Fiscalización nuevas atribuciones para que renovara toda la disposición reglamentaria relativa al manejo contable de los recursos de los partidos políticos. Así, con el propósito de darle profundidad a la transparencia y contribuir a legitimar los recursos en manos de los partidos políticos, a partir de las normas legales y criterios estrictamente técnicos, el 10 de octubre de 1996 se aprobaron los nuevos lineamientos, formatos e instructivos que debían utilizarse por los partidos políticos, conforme los rubros y criterios de auditoría y muestreo proporcionales para cada uno de ellos.

La normatividad en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos también se ha especializado, incluso ya existe un manual de normatividad —diseñado por el propio IFE— que incluye cuatro apartados generales, con 39 lineamientos específicos, además de una serie de formatos e instructivos que deberán llenar y seguir los partidos políticos en sus informes anuales de campaña.²³³

II. Disposiciones reglamentarias para la fijación de límites de gastos de campaña

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone, en su artículo 182-A, que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

El propio Código precisa que dentro de los topes de gastos quedan comprendidos los siguientes conceptos:

- a. Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

²³³ IFE. Normatividad en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, 1997.

- b. b. Gastos operativos de la campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- c. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: comprenden los realizados en cualesquiera de estos medios, como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

En contrapartida, la ley electoral precisa que no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

1. Reglas para fijar el tope de gastos en la elección presidencial

En este caso, el tope máximo de gastos de campaña debe ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección y debe ser igual a la cantidad que resulte de la realización de las siguientes operaciones:

- a. Multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.
- b. Multiplicar el resultado anterior por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales.
- c. Dividir la cantidad anterior entre el número de días que dura la campaña para diputado.
- d. Multiplicar la cantidad resultante por el número de días que dura la campaña para Presidente.

2. Regla para fijar el tope de gastos en la elección de diputados

El tope máximo de gastos de campaña para la elección de cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa se debe fijar a más tardar el día último de enero del año de la elección y será equivalente a la cantidad que resulte de la siguiente operación:

- a. Aplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de Diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

3. Reglas para fijar el tope de gastos en la elección de senadores

El tope de gastos también debe ser fijado a más tardar el último día de enero del año de la elección y para cada fórmula de senadores a elegir por el principio de mayoría relativa el límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones:

- a. Aplicar por 2.5 el costo minimo de la campaña para senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.
- b. Multiplicar el resultado de la operación anterior por el número de distritos uninominales que comprenda la entidad federativa de que se trate, sin que en ningún caso el número de distritos que se considere sea mayor de 20.

III. Fiscalización de gastos

Con el propósito de transparentar, fiscalizar y verificar el origen, manejo y destino de los recursos financieros recabados y administrados por los partidos políticos, la legislación electoral dispone que todos ellos deben contar con un órgano interno encargado de:

- a. Obtención y administración de sus recursos generales y de campaña.
- b. La presentación de informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento así como su empleo y aplicación.

En relación con los informes de gastos de campaña, se dispone expresa y específicamente lo siguiente:

- a. Presentarlos por 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.
- b. Deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

En cada informe debe ser reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a cada uno de los conceptos comprendidos dentro de los topes de campaña, así como el monto y destino de tales erogaciones.

La instancia responsable de la recepción y revisión de los informes anuales y de campaña presentados por los partidos políticos (y en su caso por las agrupaciones políticas) es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que es una comisión permanente y especializada del Consejo General del Instituto e integrada exclusivamente por consejeros electorales.

Esta Comisión de Fiscalización tiene la facultad de solicitar en todo momento a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, y elaborar el dictamen y proyecto de resolución conducentes para su presentación ante el Consejo General, que puede imponer, en su caso, las sanciones previstas por la ley.

7.2. Comparativo entre los límites aplicables en 1994, 1997 y 2000

Los topes calculados para 1994 se integraron con base en la legislación vigente en ese año. Los topes que se presentan de 1997 y el año 2000 se calcularon con base en la legislación electoral actual.

Cabe señalar que los topes correspondientes a la elección de diputado se presentan de manera individual, es decir, constituyen los límites de los gastos que puede realizar un solo diputado en campaña. Los topes de senador constituyen el monto global por fórmula de senador en todo el país. Cabe recordar que los montos varían de una entidad a otra dependiendo del número de distritos con los que cuente la entidad. Finalmente, el tope de gastos de campaña para Presidente constituye el límite de gastos que puede realizar un candidato a la Presidencia de la República en su campaña electoral.

CUADRO 2

| | 1994 | 1997 | 2000 |
|-------------------|----------------|----------------|-------------|
| DIPUTADO | 925,075.91 | 676,091.52 | 738,737.27 |
| SENADOR | 255,067,968.02 | 176,265,567.95 | 404,660,341 |
| PRESIDENTE | 134,460,560.34 | 443,017,867.69 | 491,816.87 |

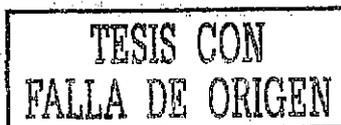
Fuente: IFE

7.3. Las asignaciones del financiamiento público para 1997

El presupuesto total del IFE para el ejercicio fiscal de 1997 ascendió a 4,754.7 millones de pesos, de los cuales 2, 225.2 millones correspondieron a prerrogativas de partidos políticos y los restantes 2, 259.5 millones a la operación del proceso electoral.

En su sesión ordinaria del 23 de febrero de 1997 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, con ocho votos a favor y uno en contra, la partida del financiamiento público para 1997 que correspondía a cada fuerza política, cuyo monto global ascendió a 2 mil 111 millones 493 mil 861.78 pesos, así como los topes máximos de campaña para las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, que se ubicó en 676 mil 091.52 pesos y de los 32 aspirantes al Senado por el principio de representación proporcional que se situó en 176 millones 265 mil 567.95 pesos.

De acuerdo con el monto que recibieron los partidos por los conceptos de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas, en primer lugar se ubicó el PRI con 892 millones 112 mil 657.27 pesos; en segundo lugar el PAN con 527 millones 248 mil 111.07; en



tercero el PRD con 391 millones 336 mil 040.46 pesos; en cuarto lugar se ubicó el PT con 189 millones 937 mil 518.02; en quinto el Partido Cardenista (PC) con 37 millones 824 mil 779.29; muy cerca estuvo el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) que se ubicó en sexto lugar con 37 millones 592 mil 934.02 pesos; al Partido Popular Socialista (PPS) le correspondieron 17 millones 720 mil 911.04, y en último sitio quedó el Partido Demócrata Mexicano (PDM) con 720 mil 911.04 pesos por concepto de financiamiento público.

En ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere en esta materia, el Consejo General del Instituto Federal electoral aprobó, el acuerdo mediante el cual se determinó el financiamiento público a los partidos políticos para 1997.

- a. El nuevo esquema se adoptó como resultado de las reformas legales promulgadas en noviembre de 1996 para el financiamiento, y considera única y exclusivamente tres modalidades: sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; gastos de campaña, y actividades específicas como entidades de interés público.
- a. La reforma legal de noviembre de 1996 suprimió la modalidad de registro condicionado para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional. Sin embargo, para efectos del proceso electoral federal de 1997 ya se había otorgado (julio de 1996) este tipo de registro a dos partidos políticos, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), por lo que resultó procedente asignarles financiamiento público para 1997 conforme a lo dispuesto por un artículo transitorio.
- c. De igual forma, al disponer que en todo caso el no obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias constituye una causal de pérdida del registro y asegurar, al mismo tiempo, que todo partido político que obtenga al menos ese porcentaje podrá contar con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, la reforma legal de noviembre de 1996 elimina las disposiciones que consideraban un régimen especial de financiamiento público para los partidos que habiendo conservado su registro al término del proceso electoral federal de 1994 no contaran con representación en las cámaras del Congreso.

Sin embargo, tanto el Partido Cardenista (PC) como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se encontraban en el supuesto previamente contemplado por la ley de haber conservado su registro después del proceso electoral federal de 1994 sin contar con representación en las Cámaras del Congreso, así como en condiciones de contender en el proceso electoral federal de 1997.

Por tanto, también resultó procedente asignarles financiamiento público para 1997 conforme a una disposición transitoria, en el entendido de que tanto estos dos partidos como los dos referidos en el caso anterior sólo podrían conservar su registro y, consecuentemente, mantener su derecho a recibir financiamiento público si obtenían al menos el 2% de la votación emitida en algunas de las elecciones federales a verificarse el próximo 6 de julio de ese año.

La reforma legal promulgada en noviembre de 1996 incluyó también un artículo transitorio en el que se dispone que para efectos de determinar el financiamiento público de las actividades permanentes de los partidos políticos nacionales para 1997, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debería tomar como base los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995.

Se debe tomar en cuenta que el financiamiento público a los partidos políticos para 1997 se determinó, en gran medida, por disposiciones de carácter transitorio que resultaron de la necesidad de garantizar el principio de certidumbre jurídica frente a la adopción de un nuevo esquema de financiamiento público que introduce importantes ajustes e innovaciones respecto al precedente y, por tanto, su asignación comprende tres casos diferenciados.

1. Partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

Únicamente cuatro de los ocho partidos políticos nacionales que contendrían en el proceso electoral federal de 1997 —Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)— satisficieron el requisito fundamental e indispensable contemplado por la ley (contar con representación en las cámaras del Congreso) para hacerse acreedores en toda su extensión y sin cortapisa alguna al derecho de recibir financiamiento público conforme al esquema introducido en 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3

| PARTIDO | ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES | GASTOS DE CAMPAÑA | ACTIVIDADES ESPECIFICAS | TOTAL |
|---------|------------------------------------|-------------------|-------------------------|------------------|
| PAN | 259,956,828.80 | 259,956,828.80 | 259,956,828.80 | 527,248,110.05 |
| PRI | 437,011,758.76 | 437,011,758.76 | 18,089,139.75 | 892,112,657.27 |
| PRD | 194,531,523.78 | 194,531,523.78 | 2,272,992.90 | 391,336,040.46 |
| PT | 92,994,946.66 | 92,994,946.66 | 3,947,624.70 | 189,937,518.02 |
| TOTAL | 984,495,058.00 | 984,495,058.00 | 31,644,210.80 | 2,000,634,326.80 |

Fuente: *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1997

Es importante señalar que, conforme a lo dispuesto por la ley, del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes el 30% fue asignado en forma igualitaria entre estos cuatro partidos políticos y el 30% restante de acuerdo con el porcentaje de votación nacional que cada uno de ellos obtuvo en la elección de diputados de 1994.

De igual forma se debe mencionar que la legislación electoral ordena que a cada partido político se le debe de otorgar para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público que le corresponda por la modalidad de sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Por último, cabe señalar que el monto de financiamiento para actividades específicas se determinó aplicando el 75% de las comprobaciones presentadas por cada partido político, que es el porcentaje máximo que la ley le permite acordar al Consejo General.

CUADRO 4

Financiamiento público federal de 1997, sin incluir el Distrito Federal

| Partido | Actividades ordinarias | Gastos de campaña | Actividades específicas | Totales | % del total |
|---------|------------------------|-------------------|-------------------------|------------------|-------------|
| PAN | 259 956 828.81 | 259 956 828.81 | 7 334 453.45 | 527 248 111.07 | 24.97 |
| PRI | 437 011 758.76 | 437 011 758.76 | 18 089 139.75 | 892 112 657.27 | 42.25 |
| PRD | 194 531 523.78 | 194 531 523.78 | 2 272 992.90 | 391 336 040.46 | 18.53 |
| PT | 92 994 946.66 | 92 994 946.66 | 3 947 624.70 | 189 937 518.02 | 9.00 |
| PC | 15 751 920.92 | 19 689 901.16 | 2 382 957.21 | 37 824 779.29 | 1.79 |
| PVEM | 15 751 920.92 | 19 689 901.16 | 2 151 111.94 | 37 592 934.02 | 1.78 |
| PPS | 7 875 960.46 | 9 844 950.58 | | 17 720 911.04 | 0.84 |
| PDM | 7 875 960.46 | 9 844 950.58 | | 17 720 911.04 | 0.84 |
| Total | 1 031 750 820.77 | 1 043 564 761.49 | 36 178 279.95 | 2 111 493 862.21 | 100.00 |

Fuente: IFE, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1997 y Academia Mexicana de Derechos Humanos, *Observación de gastos de campaña...*, p. 21.

Esta distribución afectó a los partidos políticos de manera diferente en relación con la votación recibida: el PAN tuvo menos afectación con sólo 0.65 puntos menos con respecto a su votación; mientras que resultó el PRI afectado con 8.10 puntos menos; en cambio el PRD fue favorecido con 2.05 puntos; el PT con 6.72 puntos más.

Cabe señalar que para el PAN, PRI, PRD y PT el monto de financiamiento para actividades ordinarias fue exactamente el mismo que para las actividades de campaña. En el caso del financiamiento para actividades específicas, sólo representó el 1.74% del financiamiento total y al PRI le correspondió el 50% del mismo, al PAN el 20%, al PT el 11%, al PC el 6.6%, al PRD el 6.3% y al PVEM el 6 por ciento.²³⁴

Mientras que el PC y el PVEM, que no contaron con representación en el Congreso de la Unión, pero que mantuvieron su registro, recibieron el 2% del total asignado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y una cantidad similar, que por cierto fue superior, como gastos de campaña. En tanto que el PDM y PPS, que tenían su registro condicionado, obtuvieron el 1 % del total asignado a los partidos políticos y una cantidad similar, que también fue superior, para gastos de campaña.²³⁵

2. Partidos políticos que conservaron su registro después de las elecciones federales de 1994 pero no obtuvieron representación en las cámaras del Congreso

Al encontrarse en esta situación (cuya eventual concurrencia a partir de los comicios federales de 1997 fue descartada totalmente como resultado de las reformas incorporadas a la legislación electoral en noviembre de 1996), tanto al Partido Cardenista (PC) como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), les resultó aplicable una disposición transitoria que prescribió para estos casos el otorgamiento de financiamiento público, a partir del primero de noviembre de 1996 y hasta la conclusión del proceso electoral federal de 1997, por una cantidad equivalente al 2% del monto que se haya determinado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como una cantidad igual para gastos de campaña.

CUADRO 5

| PARTIDO | ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES | GASTOS DE CAMPAÑA | ACTIVIDADES ESPECÍFICAS | TOTAL |
|---------|------------------------------------|-------------------|-------------------------|---------------|
| PC | 15,751,920.92 | 19,689,901.16 | 2,382,957.21 | 37,824,779.29 |
| PVEM | 15,751,920.92 | 19,689,901.16 | 2,151,111.94 | 37,592,934.02 |
| TOTAL | 31,503,841.84 | 39,219,802.32 | 6,917,026.36 | 75,417,713.31 |

Fuente: IFE, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1997

²³⁴ Cfr. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público a los partidos políticos en 1997.

²³⁵ Cfr. Efraín Hernández Carbajal, "Financiamiento y ley en las campañas electorales", en *Bien común y gobierno*, julio de 1997, pp. 38-40.



La diferencia que se advierte entre las cantidades asignadas por actividades ordinarias permanentes y por gastos de campaña se explica en virtud de que a ambos partidos ya se les había ministrado durante los meses de noviembre y diciembre de 1996 una parte del financiamiento que les corresponde por el primer concepto, por lo que el aprobado para 1997 ya contempla la reducción correspondiente.

El financiamiento que se les otorgó para actividades específicas también corresponde al 75% de los gastos que comprobaron ambos partidos durante 1996.

3. Partidos políticos que obtuvieron su registro condicionado en 1996

Toda vez que tanto al Partido Popular Socialista (PPS) como al Partido Demócrata Mexicano (PDM) se les confirió el registro condicionado (julio de 1996) para contender en las elecciones federales de 1997 antes de que se aprobara la reforma legal que suprimió tal procedimiento (noviembre de 1996), un artículo transitorio dispone que se les otorgue a partir de noviembre de 1996 y hasta la conclusión del proceso electoral federal de 1997 una cantidad equivalente al 1% del monto que se haya determinado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como una cantidad igual para gastos de campaña en 1997.

CUADRO 6

| PARTIDO | ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES | GASTOS DE CAMPAÑA | TOTAL |
|--------------|--|----------------------|----------------------|
| PPS | 7,875,960.46 | 9'844,950.58 | 17'720,911.04 |
| PDM | 7,875,960.46 | 9'844,950.58 | 17'720,911.04 |
| TOTAL | 15,751,920.92 | 19'689,901.16 | 35'441,822.08 |

Fuente: *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1997.

A estos partidos también se les había asignado durante los meses de noviembre y diciembre de 1996 una parte del financiamiento que la ley dispone por concepto de actividades ordinarias permanentes, de ahí la diferencia respecto al monto correspondiente a gastos de campaña. No se les asignó financiamiento público por concepto de actividades específicas.

El siguiente cuadro muestra el total agregado del financiamiento público aprobado por el Consejo General para 1997 (en miles de pesos), incluyendo una estimación de su monto en dólares estadounidenses considerando un tipo de cambio de ocho pesos por dólar.

CUADRO 7

| PARTIDO | ACTIVIDADES PERMANENTES | GASTOS DE CAMPAÑA | ACTIVIDADES ESPECÍFICAS | TOTAL PESOS | ESTIMACION USD |
|--------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-----------------|
| PAN | 259' 957 | 259' 957 | 7' 334 | 527' 248 | 65' 906 |
| PRI | 437' 012 | 437' 012 | 18' 089 | 892' 112 | 111' 514 |
| PRD | 194' 531 | 194' 531 | 2' 273 | 391' 336 | 48' 917 |
| PT | 92' 995 | 92' 995 | 3' 948 | 189' 937 | 23' 742 |
| PC | 15' 752 | 19' 690 | 2' 383 | 37' 825 | 4' 728 |
| PVEM | 15' 752 | 19' 690 | 2' 151 | 37' 593 | 4' 699 |
| PPS | 7' 876 | 9' 845 | - | 17,721 | 2' 215 |
| PDM | 7' 876 | 9' 845 | - | 17,721 | 2' 215 |
| TOTAL | 1,031' 751 | 1,043' 565 | 36' 178 | 2,111, 493 | 263' 937 |

Fuente: *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1997

A diferencia del financiamiento público federal para 1997, el financiamiento público a los partidos políticos en el Distrito Federal fue más equitativo.

CUADRO 8

Cifras del financiamiento público a partidos políticos en el DF en 1997

| Partido | Actividades ordinarias permanentes | Gastos de campaña | Total | % del total | % de votos |
|--------------|------------------------------------|------------------------|------------------------|--------------|--------------|
| PRI | 56, 926 762.98 | 56, 926 762.98 | 113, 853 525.96 | 33.96 | 41.88 |
| PAN | 41,194 239.95 | 41, 194 239.95 | 82, 388 479.90 | 24.58 | 27.94 |
| PRD | 34,358 736.17 | 34, 358 736.17 | 68, 717 472.34 | 20.50 | 21.88 |
| PT | 14, 468 998.48 | 14, 468 998.48 | 28, 937 996.96 | 8.63 | 4.25 |
| PVEM | 14, 219 220.38 | 14, 219 220.38 | 28, 438 440.76 | 8.48 | 4.03 |
| OTROS | | 12, 893 236.64 | 12, 893 236.64 | 3.85 | |
| TOTAL | 161, 167 957.96 | 174, 061 194.60 | 335, 229 152.56 | 100.0 | 99.98 |

Fuente: Academia Mexicana de Derechos Humanos. *Observación de gastos de campaña...*, p. 25.

En el Distrito Federal para el PAN, PRI, PRD, PT y PVEM el monto de financiamiento para actividades ordinarias fue exactamente el mismo que para las actividades de campaña y que no hubo financiamiento para actividades específicas.²³⁵

²³⁵ Cfr. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público a los partidos políticos en el Distrito Federal para 1997.



Una comparación entre el financiamiento público y privado recibido por los partidos políticos en 1994 y 1997, así como los gastos electorales, muestra una sensible mejora en las condiciones de la competencia.

La reforma electoral de 1996 estableció condiciones más justas para la competencia electoral y eliminó la inequidad en la distribución de los recursos que se vivió hasta la elección de 1994, cuando el PRI concentró la mayor parte de los recursos destinados a las campañas, como se observa claramente en el siguiente cuadro.

CUADRO 9

Distribución de los gastos de campaña en la elección de 1994

| Partido | % de gastos en la elección de diputados | % de gastos en la elección de senadores | % de gastos en la elección de Presidente |
|---------|---|---|--|
| PRI | 81.24 | 77.25 | 71.40 |
| PAN | 4.07 | 5.14 | 17.80 |
| PRD | 4.02 | 6.26 | 6.05 |
| PT | 1.15 | 6.15 | 1.15 |
| PDM | 1.04 | 0.70 | 1.02 |
| PPS | 2.72 | 2.20 | 0.90 |
| PFCRN | 1.57 | 0.60 | 0.87 |
| PVEM | 1.42 | 0.53 | 0.56 |
| PARM | 2.77 | 1.18 | 0.24 |

Fuente: Efraín Hernández Carbajal, "Financiamiento y ley..." p. 38, cfr. Ricardo Becerra et al., *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997.

La estructura del financiamiento público constituyó un avance en la ruta de la disminución de la inequidad del sistema electoral mexicano, beneficiando sobre todo a los partidos más pequeños, de esta manera el PT que obtuvo el 2.7% de los votos en 1994, contó con el 9% del financiamiento total.²³⁷

"Con las nuevas disposiciones legales tenemos un sistema de asignación de recursos más igualitario, y si bien se buscó más equidad, también parece que se cayó en un exceso. Este financiamiento favorece más a los partidos con menos votos."²³⁸

²³⁷ Pablo Javier Becerra Chávez, "La reforma electoral...", p. 20, tomado de la revista *Voz y Voto*, núm. 46, diciembre de 1996, p. 20.

²³⁸ Efraín Hernández Carbajal, "Financiamiento y ley...", p. 41.

7.4. El financiamiento público para 1998

El Consejo General del IFE aprobó en sesión celebrada el 9 de octubre de 1997 el anteproyecto de presupuesto a ejercer durante 1998, mismo que fue remitido al Presidente de la República para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se sometió a la aprobación de la Cámara de Diputados, que haciendo uso de su facultad exclusiva que le otorga el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, lo aprobó el 13 de diciembre de 1997 con una reducción de 200 millones de pesos al presupuesto del IFE, de los cuales 32 millones 691mil 801 pesos correspondieron a la partida de prerrogativas y partidos políticos.²³⁹

Esto significa que el IFE, a pesar de contar con la autonomía que le otorga el artículo 41 de la Constitución Política, en materia presupuestal está sujeto a las modificaciones que pueda hacer el titular del Poder Ejecutivo Federal y la propia Cámara de Diputados a cada una de las partidas generales, mientras que el IFE sólo puede determinar, haciendo uso de esta autonomía en cierta manera acotada, las modificaciones a las partidas específicas. Pero esto bien aplicado no está mal y habla de cierto equilibrio entre la autoridad electoral, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo.

En 1998 el monto total otorgado a los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión para sus actividades ordinarias permanentes ascendió a 1, 039 millones 301mil 509.76 pesos y tuvo como referente la elección de diputados del 6 de julio de 1997.

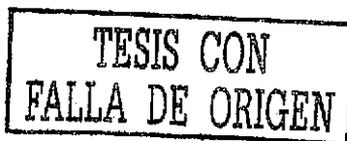
CUADRO 10

| Partido | Financiamiento por actividades permanentes 1998 | Porcentaje | Financiamiento por actividades específicas 1998 | Porcentaje |
|---------|---|------------|---|------------|
| PAN | 252 014 358.21 | 25.1 | 14 753 623.14 | 43.8 |
| PRI | 341 623 709.24 | 33.9 | 8 804 740.98 | 26.1 |
| PRD | 245 256 700.95 | 24.4 | 2 244 677.67 | 6.7 |
| PT | 78 919 783.06 | 7.8 | 4 911 493.07 | 14.6 |
| PVEM | 87 789 208.21 | 8.8 | 2 983 215.22 | 8.8 |
| Total | 1 005 603 759.67 | 100.0 | 33 697 750.09 | 100.0 |

Fuente: IFE.

La modalidad de distribución redujo la parte de financiamiento a los partidos que más tienen y otorga relativamente más recursos a los partidos con menor votación. De esta manera, entre 1994 y 1997 el PAN incrementó su participación en el monto total general en 12 puntos, aunque un año después bajó un punto; el PRD incrementó su participación en 9 puntos y en 1998 alcanzó 14

²³⁹ Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que presenta el Consejero Presidente, por el que se aprueban modificaciones al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal de 1998, sesión ordinaria, 30 de enero de 1998.



puntos; el PT aumentó su participación en 7 puntos porcentuales, mientras que la participación relativa del PRI descendió en más de 15 puntos, como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO 11

| Partido | % del financiamiento público asignado para 1994 | % del financiamiento público asignado para 1997 | % del financiamiento público asignado para 1998 |
|---------|---|---|---|
| PRI | 49.3 | 44.3 | 33.9 |
| PAN | 14.3 | 26.4 | 25.0 |
| PRD | 10.2 | 19.7 | 24.3 |
| PT | 2.9 | 9.4 | 7.8 |
| PVEM | | | 8.7 |

Fuente: José Woldenberg K., "La financiación de los partidos políticos de México", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998. La columna correspondiente a 1994 no suma 100% porque existían otros partidos legalmente registrados a los que también se les otorgaba este tipo de financiamiento.

7.5. Límites de gastos de campaña para las elecciones del año 2000

Los topes de gastos de campaña están regulados por el artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General determina los topes a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección. En el caso de la elección de diputados y senadores deberá determinar los topes de gastos de campaña a más tardar el último día de enero del año de la elección.

A pesar de las fechas límite dispuestas en el Código Electoral para la determinación de los topes de gastos de campaña de los distintos tipos de elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó aprobar los topes de gastos de campaña para todos los tipos de elección el día 30 de noviembre de 1999, toda vez que en el instructivo que deberían observar los partidos políticos nacionales que pretendían formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, así como de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa en sus dos modalidades para el proceso electoral federal del año 2000, se consideraba que los partidos integrantes de la coalición se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se fijen para las distintas elecciones como si se tratara de un solo partido político. Asimismo, se incluía que en el convenio de coalición se debería manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarían a los topes de gastos de campaña fijados para las distintas elecciones como si se tratara de un solo partido.

Por su parte, el Código Electoral señala en su artículo 64, párrafo 1, que la solicitud de convenio de coalición deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral entre el primero y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección, acompañado de la documentación pertinente, que debía incluir la manifestación expresa de que la coalición se sujetaría a los topes de gastos de campaña.

De esta manera, al haber aprobado el 30 de noviembre de 1999 los topes de gastos de campaña para todos los tipos de elección; el Consejo General del Instituto Federal Electoral buscó brindar certeza y legalidad a los partidos políticos coaligados, así como también promover la equidad en la contienda electoral.

7.6. Tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República

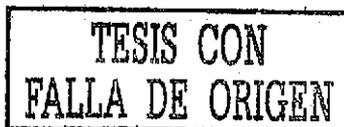
De acuerdo con las reglas para fijar el tope de gastos de campaña de la elección de Presidente, prevista en el artículo 182-A, párrafo 4, inciso a) del código electoral, el costo mínimo de la campaña para diputado actualizado al mes de octubre de 1999 fue de 295,794.91 (doscientos noventa y cinco mil setecientos noventa y cuatro pesos 91/100 m. n.), que multiplicado por 2.5 veces resulta la cantidad de 738,737.27 (setecientos treinta y ocho mil setecientos treinta y siete pesos 27 / 100 m. n.), que corresponde al tope máximo de gastos de cada campaña de diputado de mayoría relativa para la elección del año 2000.

Esta cantidad se multiplica por 300 distritos electorales uninominales en que se divide el país y da como resultado 221,621,182.50 (doscientos veintiún millones seiscientos veintiún mil ciento ochenta y dos pesos 50 / 100 m. n.), suma que dividida entre los 73 días que dura una campaña para diputado arroja un resultado de 3,035,906.60 (tres millones treinta y cinco mil novecientos seis pesos 60/100 m. n.), cifra que multiplicada por los 162 días que dura la campaña de Presidente da un total de 491,816,870.75 (cuatrocientos noventa y un millones ochocientos dieciséis mil ochocientos setenta pesos 75 / 100 m. n.), cantidad que constituye el tope máximo de gastos de campaña para Presidente de la República a la que deberán sujetarse los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos. Esta cifra al tipo de cambio del mes de enero de 2000 equivale a 51,499,148.76 dólares estadounidenses.

7.7. Tope de gastos de campaña para la elección de diputado

De acuerdo con el artículo 182-A, párrafo 4, inciso b), fracción I de la legislación electoral vigente que establece las reglas para fijar el tope de gastos de campaña para diputado, el costo mínimo de la campaña para diputado actualizado al mes de octubre de 1999 es de 295,794.91 (doscientos noventa y cinco mil setecientos noventa y cuatro pesos 91 / 100 m. n.), que multiplicado por 2.5 veces resulta la cantidad de 738,737.27 (setecientos treinta y ocho mil setecientos treinta y siete pesos 27 / 100 m. n.), que corresponde al tope máximo de gastos de cada campaña de diputado de mayoría relativa para la elección del año 2000.

Esta cifra al tipo de cambio del mes de enero de 2000 equivale a 77,354.68 dólares estadounidenses.



7.8. Tople de gastos de campaña para la elección de senador

Según el artículo 182-A, párrafo 4, inciso b) fracción II del Código Electoral que establece las reglas para fijar los topes de gastos de campaña para senadores, el costo mínimo de la campaña para senador actualizado al mes de octubre de 1999, asciende a 597,314.17 (quinientos noventa y siete mil trescientos catorce pesos 17/100 m. n.) que multiplicado por 2.5 veces resulta la cantidad de 1,493,285.42 (un millón cuatrocientos noventa y tres mil doscientos ochenta y cinco pesos 42/100 m. n.) por fórmula. Este total deberá multiplicarse por el número de distritos electorales uninominales que comprende cada entidad federativa de la República Mexicana, pero en ningún caso se podrán considerar más de 20 distritos. De esta manera, en cada entidad federativa existe un tope de gastos de campaña distinto, como podrá apreciarse en el cuadro siguiente:

CUADRO 1

| ENTIDAD FEDERATIVA | DISTRITOS | | TOPE MÁXIMO DE GASTOS DE CAMPAÑA PARA SENADOR POR FÓRMULA | TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA PARA SENADO EN DÓLARES AMERICANOS |
|-----------------------|---------------|--------------|---|--|
| | EN LA ENTIDAD | A CONSIDERAR | | |
| Aguascalientes | 3 | 3 | 4, 479, 856.26 | 469,094.90 |
| Baja California | 6 | 6 | 8, 959, 712.52 | 938,189.79 |
| Baja California Sur | 2 | 2 | 2, 986,570.84 | 312,729.93 |
| Campeche | 2 | 2 | 2,986,570.84 | 312,729.93 |
| Coahuila | 7 | 7 | 10,452,997.94 | 1,094,554.76 |
| Colima | 2 | 2 | 2,986,570.84 | 312,729.93 |
| Chiapas | 12 | 12 | 17,919,425.04 | 1,876,379.59 |
| Chihuahua | 9 | 9 | 13, 439,568.78 | 1,407,284.69 |
| Distrito Federal | 30 | 20 | 29,865,708.40 | 3,127,299.31 |
| Durango | 5 | 5 | 7, 446,427.10 | 779,730.59 |
| Guanajuato | 15 | 15 | 22,399,281.30 | 2,345,474.48 |
| Guerrero | 10 | 10 | 14,932,854.20 | 1,563,649.65 |
| Hidalgo | 7 | 7 | 10,452,997.94 | 1,094,554.76 |
| Jalisco | 19 | 19 | 28,372,422.98 | 2,970,934.34 |
| México | 36 | 20 | 29,865,708.40 | 3,127,299.31 |
| Michoacán | 13 | 13 | 19,412,710.46 | 2,032,744.55 |
| Morelos | 4 | 4 | 5,973,141.68 | 625,459.86 |
| Nayarit | 3 | 3 | 4, 479,856.26 | 469,094.90 |
| Nuevo León | 11 | 11 | 16,426,139.62 | 1,720,014.62 |
| Oaxaca | 11 | | 16,426,139.62 | 1,720,014.62 |
| Puebla | 15 | | 22,399,281.30 | 2,345,474.48 |
| Querétaro | 4 | | 5,973,141.68 | 625,459.86 |
| Quintana Roo | 2 | | 2,986,570.84 | 312,729.93 |
| San Luis Potosí | 7 | | 10,452,997.94 | 1,094,554.76 |
| Sinaloa | 8 | | 11,946,283.36 | 1,250,919.72 |
| Sonora | 7 | | 10,452,997.94 | 1,094,554.76 |
| Tabasco | 6 | | 8,959,712.52 | 938,189.79 |
| Tamaulipas | 8 | | 11,946,283.36 | 1,250,919.72 |
| Tlaxcala | 3 | | 4,479,856.26 | 469,094.90 |
| Veracruz | 20 | | 29,865,708.40 | 3,127,299.31 |
| Yucatán | 5 | | 7,466,427.10 | 781,624.83 |
| Zacatecas | 5 | | 7,466,427.10 | 781,624.83 |

7.9. Financiamiento público para la elección presidencial en el 2000

La Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral decreto el 27 de enero de 2000 el acuerdo sobre el financiamiento de los partidos políticos para ese año, con base en los artículos 36, párrafo 1, inciso c); 49, párrafo 7, incisos a) y b); 49, párrafo 8, inciso a), y 89, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales y en ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 82, párrafo 1, incisos i) y z) del código de la materia.

Se establece que el monto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión fue de 1,339 692 968.85 (mil trescientos treinta y nueve millones seiscientos noventa y dos mil novecientos sesenta y ocho pesos 85/100 m.n.).

La distribución de dicha cantidad, tal como lo indica en el Cofipe en su artículo 49, párrafo 7, inciso a), se realizará en forma igualitaria en 30% y según el porcentaje de la votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior en el restante 70 por ciento.

Asimismo, con base en los mismos lineamientos de distribución, se determinó la misma cantidad para financiar para gastos de campaña de los partidos políticos en el año 2000.

De acuerdo con lo expuesto a cada partido político le corresponden, tanto en actividades ordinarias permanentes como para gastos de campaña, los siguientes montos:

CUADRO 12

Financiamiento público para los partidos políticos en el año 2000

| Partido | Actividades ordinarias permanentes | Gastos de campaña |
|---------|------------------------------------|-------------------|
| PAN | 335,767 829.30 | 335,767 829.30 |
| PRI | 455,120 507.44 | 455,120 507.44 |
| PRD | 326,705 109.66 | 326,705 109.66 |
| PT | 105,152 662.47 | 105,152 662.47 |
| PVEM | 116,946 859.98 | 116,946 859.98 |
| TOTAL | 1,339 692 968.85 | 1,339 692 968.85 |

Fuente: IFE.

En cuanto a los partidos políticos que obtuvieron su registro después de la última elección se determinó la cantidad de 160 763 156.22 (ciento sesenta millones setecientos sesenta y tres mil ciento cincuenta y seis pesos 22/100 m. n), para sus actividades ordinarias permanentes y un monto igual para el financiamiento de sus gastos de campaña. Los partidos beneficiados y el monto correspondientes se indican a continuación:

CUADRO 13

Financiamiento de los nuevos partidos políticos con registro en el año 2000

| Partido | Actividades ordinarias permanentes | Gastos de campaña |
|---|------------------------------------|-------------------|
| Convergencia por la Democracia | 26,793 859.37 | 26,793 859.37 |
| Partido de Centro Democrático | 26,793 859.37 | 26,793 859.37 |
| Partido de la Sociedad Nacionalista | 26,793 859.37 | 26,793 859.37 |
| Partido Auténtico de la Revolución Mexicana | 26,793 859.37 | 26,793 859.37 |
| Partido Alianza Social | 26,793 859.37 | 26,793 859.37 |
| Democracia Social | 26,793 859.37 | 26,793 859.37 |
| Total | 160,763 156.22 | 160,763 156.22 |

Fuente: IFE.

En ambos casos, los montos para actividades permanentes ordinarias fueron ministrados en forma mensual dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, excepto la de enero, misma que fue entregada junto con la de febrero:

Respecto al financiamiento para gastos de campaña el monto correspondiente a cada partido político fue dividido en seis ministraciones que fueron entregadas durante los primeros seis meses del año 2000. El acuerdo fue notificado a cada uno de los partidos políticos nacionales y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

La tendencia hacia una mayor equidad en los recursos otorgados a los partidos políticos se confirmó con estas entregas. La diferencia en el financiamiento público correspondiente a cada uno de ellos ya no presenta diferencias notables.

La distribución se basa en un principio de igualdad entre los partidos políticos y de correspondencia a los escaños conseguidos en el Congreso de la Unión. Así, de los cinco partidos podemos ubicar en primer lugar al PRI con 455 120 507.44; en segundo al PAN con 335 767 829.30; en tercero al PRD con 326 705 109.66; en cuarto al PT con 105 152 662.47, y por último al PVEM con 116 946 859.85.

Asimismo, la equidad se hace patente de manera gradual en los partidos políticos con registro nuevo. Al igual que en el financiamiento la inequidad también se frenó en la distribución de tiempos complementarios durante los procesos electorales tanto en radio como en televisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUARTA PARTE

Capítulo VIII

La nueva relación entre partidos políticos, medios de comunicación y electores en México

En las sociedades actuales, en las que existe una tradicional presencia y competencia de partidos políticos para acceder al poder, en espacios y tiempos determinados, el factor económico, clave para que subsistan y se mantengan como organizaciones e instituciones, se torna sumamente importante.

Los aspectos económicos que respaldan a los procesos electorales constituyen uno de los ámbitos más trascendentes en los que tiene lugar, sin excepciones, la nueva lucha por el poder, de ahí la enorme y fundamental trascendencia del financiamiento de los partidos políticos, tal como lo he demostrado al abordar el tema. Por ello, esta investigación ha encontrado su plena justificación, y sus hipótesis están confirmadas.

Tal como lo señala el doctor José Antonio Spota: "Los aspectos económicos y financieros de las campañas electorales son quizá el tema más duro y más conflictivo de las nuevas formas y maneras de agresión solapada que el poder político, en su existencia genera, en forma permanente, y que el estado de derecho trata de acotar, puesto que lucha por el poder siempre habrá, con sus consecuencias, difíciles y preocupantes."²⁴⁰

Ha quedado atrás el viejo esquema de que únicamente militantes o simpatizantes de los respectivos partidos pueden hacer aportaciones para su financiamiento. Ahora se requiere de recursos que provengan de fuentes oficiales o privadas, pero con la condición de que se hagan públicas, cuyo origen sea transparente y evite intereses oscuros en las contiendas electorales.

Estas determinaciones nos muestran que los procesos de competencia política han tomado una dimensión acorde con la importancia del suceso que la define: determinar quién gobernará a la sociedad y ostentará el poder durante un tiempo determinado.

Hoy se acepta que sin dinero es prácticamente imposible llevar a cabo las actividades vinculadas a las campañas electorales y la promoción del voto. Por ello, donde se desarrollan procesos electorales competidos y plurales, el financiamiento se vuelve un tema recurrente que genera interminables controversias en los ámbitos legislativo y académico, y debates que oponen distintas estrategias en los espacios de la política.

²⁴⁰ Prólogo del doctor Alberto Antonio Spota, 30 de junio de 1994, en Roberto H. Olivero, *op.cit.*, pp. 17-18.

En diversos países se subraya la función que cumple el dinero en la competencia electoral y su influencia en la competencia democrática. Es por ello que en las legislaciones de diversos países se nota una cierta tendencia a ejercer un mayor control de los gastos de campaña. En México se han establecido topes a los gastos de campaña, de manera que se determinan gastos máximos por el tipo de elección, sea para diputado, senador o Presidente de la República.

En relación con las actividades objeto del financiamiento público, la principal tendencia es a financiar tanto los gastos electorales como los ordinarios de los partidos políticos; una segunda tendencia va dirigida a disminuir los gastos en materia de propaganda y aumentar los recursos destinados al fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, así como a la realización de actividades de educación cívica, de formación y capacitación de cuadros; la tercera tendencia pretende la reducción de los prolongados tiempos de las campañas electorales; la cuarta propone el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, así como sanciones más estrictas.²⁴¹

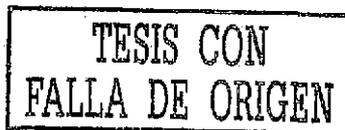
Otra vía que han experimentado algunos países para reducir sus gastos, entre ellos México, es disminuir la duración de la campaña electoral. Por lo regular las elecciones son precedidas de una larga precampaña, por lo que la fase de estricta campaña se puede limitar sin perjudicar las posibilidades de los partidos. Ello tiende a reducir los gastos y además beneficia a los ciudadanos, que prestan mayor atención a la campaña formal.

En el ámbito internacional, en relación con el destinatario de los fondos, existen tres modelos de financiamiento a partidos y candidatos: el primero otorga el apoyo financiero a los candidatos; el segundo a la estructura partidista, y el tercero es un sistema mixto que brinda el financiamiento tanto a los partidos como a los candidatos. La decisión que un país tome sobre este tema influye de manera determinante en la vida de los partidos, puesto que puede fortalecerlos o debilitarlos frente al candidato.

El Estado mexicano a raíz de las reformas constitucionales de 1996, y durante este breve periodo de la historia que corre de 1997 al año 2000, ha asegurado un grado aceptable de independencia y de igualdad de oportunidades — aunque no el deseable — para todos los que compiten electoralmente, ya sea regulando el monto de los gastos permitidos a los partidos políticos y el monto de las contribuciones que pueden recibir del sector privado, directa o indirectamente, obligando a hacer públicos los gastos y los ingresos, o bien, a través del financiamiento estatal directo o indirecto, asegurando una fuente regular de recursos.

Por otra parte, la oportunidad intenta establecer un estado de cosas donde los individuos o los partidos tengan similares derechos y obligaciones, y donde exista un mínimo asegurado de bienes y servicios.

²⁴¹ Daniel Zovatto G., "La financiación política en Latinoamérica: una visión propedéutica", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, pp. 17-18.



La igualdad de oportunidades puede ser favorecida o no por los aportes estatales, depende de la fórmula que establece el monto de los recursos económicos y calidad de bienes y servicios que recibirá cada partido: *igualitaria y proporcional*; en el primer caso todos recibirán lo mismo, en el segundo se consideran las diferencias entre los partidos políticos, lo que haría injusto —desde la perspectiva de los partidos mayores o consolidados— un financiamiento totalmente igualitario.²⁴²

Esto nos dice que, por sí misma la regulación del financiamiento de los partidos políticos no garantiza totalmente los principios democráticos de igualdad, independencia, libertad de expresión y derecho de información.

En cambio, el fortalecimiento de la cultura de previsión de un *control efectivo* es un factor clave en la función de garantizar los principios democráticos; en este sentido, las reglamentaciones que norman el financiamiento a los partidos políticos se basan en las prestaciones, el control y las limitaciones.

No basta introducir el financiamiento público si no existe un control adecuado de los aportes privados para asegurar la independencia de los partidos frente a los aportantes de recursos.

Es importante controlar el gasto electoral, con medidas como la reducción en la duración de las campañas; supervisar los gastos que se realicen en los medios de comunicación; facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación, y propiciar un manejo profesional, plural y objetivo en el tratamiento de la información política y electoral.

Uno de los grandes problemas que afrontan los gobiernos democráticos en materia de financiamiento es el control de los recursos, tanto para vigilar su origen lícito como su gasto concreto. Sin embargo, si un partido quiere obtener donaciones ilegales, siempre tendrá los medios para lograr sus fines sin correr riesgos.

Toda reglamentación en la materia parece insuficiente o una intromisión en los asuntos del partido, atentando contra su libertad. En consecuencia, es necesario admitir que la única solución viable es la *verificación de las cuentas, aun cuando éstas se encuentren limitadas por el valor y la poca confiabilidad de los datos proporcionados.*

"La posibilidad de un aporte económico irrestringido por parte de personas naturales o jurídicas, unida a la posibilidad de emplear cantidades ilimitadas de dinero para la propaganda electoral, permite que aquellos contribuyentes económicamente más poderosos adquieran una influencia fáctica sobre los partidos y puede, asimismo, disminuir la eficiencia de los otros mecanismos que persiguen la equidad entre opciones políticas."²⁴³

²⁴² Roberto H. Olivero, *op. cit.*, pp. 48-52.

²⁴³ Xiomara Navas Carbo, "La regulación del financiamiento...", p. 157.

La reglamentación del financiamiento público y privado de los partidos, el control de la progresión exponencial de sus gastos, la supervisión de éstos y de los recursos de las organizaciones constituyen problemas que implican opciones jurídicas y políticas, cuya atención es de primordial importancia para la democracia.

Un procedimiento que sobrevive a toda reglamentación y está extendido en todos los países consiste en atraerse la simpatía de un partido efectuando donaciones directas. Así, el donador no deja ninguna traza de estas sumas en las cuentas de los partidos, y presta un servicio al partido de su preferencia, que puede ser manejado con toda discreción. El donador que no quiere declarar un ingreso por una prestación a favor de un partido se beneficia de esta manera. Es probable también que la opinión pública no tenga jamás conocimiento de las ayudas monetarias y no monetarias de las que se benefician los partidos.

Como podemos percatarnos, la cuestión del financiamiento implica múltiples temas, entre los cuales destacan el origen de los recursos, sea privado o público, su monto y utilización.

El primer tema conduce a un debate que en México también han ganado aquellos que se inclinan en favor del financiamiento público; el segundo lleva al establecimiento de topes en la recaudación de recursos privados, en el financiamiento público y en los gastos de campaña, todo lo cual forma parte de la discusión acerca de la equidad e igualdad electorales.

No existe un modelo único de financiamiento, tampoco el mejor modelo al que todos debemos aspirar; lo que existe es una preocupación constante por perfeccionar las normas que regulan el financiamiento de la vida partidista, con el fin de mejorar la equidad de la competencia electoral y garantizar la transparencia en el origen y aplicación de los recursos.

Con ello se busca atender los principios que están siempre en las normas relativas al financiamiento de los partidos políticos: la equidad y la transparencia, además de contribuir a elevar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales.

Así también, pese a los avances de la reformas electorales de 1994, 1996 y 1998 el apoyo económico legalmente establecido había sido sumamente desigual tal como se venía proporcionando a cada uno de los partidos políticos.²⁴⁴

La legislación electoral aprobada se ha inclinado, por la creación instituciones fiscalizadoras, como fue la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que debe revisar en los informes el origen y monto de los ingresos que presentan tanto los partidos como las agrupaciones políticas registradas.

²⁴⁴ Con estos puntos de vista coinciden diversos analistas políticos, como José Woldenberg K., *Una reforma electoral para la democracia reciente*, 1997; Juan Molinar H., *Los tiempos de legitimidad*, Trillas, 1996; Francisco Gil Villegas, "La cultura política: estado actual del debate", en revista *Ideas Políticas*, núm. 3, México, Fundación Cambio XXI, 1992.



Esto ha implicado por parte del Estado mexicano la toma de una postura -- quizá inevitable para él -- y adopción de políticas generales que a la larga contribuyeron para que su sistema político se renovara. Esto a la vez, y con ello demuestro otra de las hipótesis iniciales, que la presión política de la sociedad y sus partidos y organizaciones políticas fue tal, que históricamente consiguieron que a lo largo de los años las sucesivas reformas al régimen político lo derivaran a un estadio de mayor competencia política.

La expresión más evidente sin duda inició con la reforma de 1996, la primera elección competitiva en el Distrito Federal, donde resultó electo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del PRD, como jefe de Gobierno en 1997, y las elecciones del 2 de julio del año 2000, en las cuales resultó ganador el candidato de la Alianza por el Cambio de los partidos PAN y PVEM, Vicente Fox Quesada, como Presidente de México. La suma de estos hechos -- y otros expuestos a lo largo de la investigación -- dieron por resultado que México iniciará una transición democrática que cerró su ciclo en el año 2000.

Finalmente en otra de nuestras hipótesis, señalábamos la importancia y el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales, al grado que se da como un hecho que el partido con mayor acceso a los medios de comunicación tiene mayores posibilidades de obtener la mayoría de la votación.

A largo de la investigación y una vez conocido los resultados electorales y las cifras vertidas por los partidos políticos en sus campañas electorales a través de los medios de comunicación, especialmente por la televisión demuestran, sin duda alguna que tienen mayores posibilidades relativas de ganar los candidatos que invierten en medios de comunicación masiva. Esta situación obedece al el alto impacto que provoca la constante exposición y repetición de sus mensajes.

Sin embargo, queda un resquicio muy importante, que consiste en el candidato mismo y su oferta política. Al respecto, el problema es definir cómo, en qué medida y en qué condiciones el elector decide su voto a partir de los mensajes que recibe de los medios de comunicación, pero las variables que intervienen son tantas que resulta complicado obtener conclusiones precisas; por ello es necesario estudiar más a fondo -- con métodos cuantitativos -- y entender más este punto, referido a los medios de comunicación.

Queda claro que los partidos políticos ya se dieron cuenta del *glamour* y las ventajas de usar a los medios masivos de comunicación, principalmente a la televisión; esperemos que esto no se convierta en una adicción, y contemplen varias formas de establecer comunicación con sus electores, y lo más importante que cuenten con los recursos necesarios para pagar este nuevo *glamour* de las campañas modernas.

Además, tenemos que considerar que el fenómeno de la mercadotecnia política, ya se utiliza en nuestro país como una herramienta fundamental para ganar procesos electorales. Sobre todo por que se participa en un ámbito, espacio o mercado altamente competido, que para enfrentarlo con éxito -- obtener un candidato ganador -- hoy requiere de estas nuevas técnicas. La persuasión

política ya no se sólo se logra a través del convencimiento directo, de los miles o incluso millones de electores. Éstos quizá nunca conocen al candidato de manera directa, pero sabrán de él y sus propuestas a través de sus mensajes en de los medios de comunicación masiva.

Los tiempos han cambiado, y pasamos de rituales y tradicionales campañas políticas a campañas de corte mediático y de poderosas estrategias políticas. El país, las instituciones y los actores políticos también han cambiado. Hoy hacer política ya no sólo es un arte, una convicción o una voluntad, sino que requiere de altas sumas de dinero, grandes organizaciones sociales y políticas para conquistar el poder.

Los avances electorales están presentes, son innegable, y nos corresponde como estudiosos de la materia brindar otras opciones para establecer una nueva relación entre partidos, candidatos, medios de comunicación y los electores para que en un mediano plazo consolidemos a la democracia mexicana.

Con él ánimo de iniciar esta discusión presento a continuación una serie de conclusiones que pueden formar, en un futuro inmediato un paquete de propuestas a considerar sobre el financiamiento público, el fortalecimiento de las organizaciones políticas, el proceso electoral como tal y *potenciales reformas a la Constitución General y a las instituciones políticas del país.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo IX

Los medios de comunicación en la competencia electoral mexicana

9.1. El emergente acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva

Los medios de comunicación masiva en las campañas electorales tienen una reciente presencia, pero creciente e importante en México y en general en América Latina. Sin embargo, para tener una visión integral del sistema del financiamiento político no podemos limitarnos a elaborar únicamente el recorrido de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real.

En primer lugar, y en relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores según una clasificación realizada por Daniel Zovatto:

Según Zovatto, "el crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos. Especialmente la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de este tipo en el hogar, lo ha convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región."²⁴⁵

Por otra parte, según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Por ejemplo, mientras en esta región se cuenta con 200 televisores por cada 1000 personas, en África Sub-Sahara (la región con menor acceso) se dispone únicamente de 25 aparatos por cada mil individuos, es decir sólo un 12% del total de televisores en Latinoamérica.

El total de televisores por habitante en América Latina alcanza actualmente un poco menos de la mitad del total de televisores existentes en los países industrializados (500 por 1000 habitantes). Aunque dicha diferencia es significativa, la tendencia en Latinoamérica es hacia el aumento en la cantidad de aparatos. Lo anterior se confirma al observar que en la región el número de televisores por mil habitantes creció en el término de diez años (1986-1996) en un 74.5%, mientras en los países industrializados el crecimiento durante este mismo lapso fue únicamente del 4.8%.²⁴⁶ En el

²⁴⁵ Daniel Zovatto *Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada*. Conferencia presentada en Junio de 2001. IFE, México.

²⁴⁶ Citado en Daniel Zovatto *Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada*. Op.cit.

caso de México, los datos también son impresionantes de los medios de comunicación, por la cobertura de la televisión, la radio y la prensa en el país.

Para demostrar esta tendencia Zovatto reflexiona: "ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Todo ello determina campañas altamente onerosas, como por ejemplo la presidencial de 1999 en la Argentina, donde los dos candidatos presidenciales mayoritarios destinaron entre enero y octubre de ese año, cerca de 90 millones de dólares en avisos publicitarios, medios audiovisuales, gráficos y vía pública."²⁴⁷

Según Raymundo Riva Palacio, esta se da de la siguiente manera: "82% de 17 millones y medio de viviendas mexicanas son telehogares, que encienden la televisión un promedio de 6.2 por semana; en 1994 era de 5,8%. La televisión en los hogares mexicanos es el aparato que enseña la cultura y la convivencia familiar, además de que es una actividad microsocial que fomenta las relaciones interpersonales. Es una forma colectiva y aceptada de aprendizaje y distracción, además de fuente de información a la cual recurre el 72% de los mexicanos que busca conocer lo que ocurre en el país; en clara desventaja está la influencia de los periódicos, con un 30% del total de las personas que de ahí sacan se información, y el radio, que suma el 25%. La mediatización electrónica encuentra un fuerte pilar en el gusto del 86% de la sociedad por el radio, los cada vez más radioescuchas invierten cada vez más tiempo en este divertimento que les consume o acompaña en su mayoría durante más de tres horas al día. El radio persiste como un medio de entretenimiento con la mayor parte del público mexicano; el 63% sintoniza estaciones musicales. Pero en el proceso de democratización mexicana la radio fue, ha sido o está siendo un instrumento de concientización masiva mientras que las élites se siguen intercambiando mensajes y se confrontan a través de la prensa escrita. El problema para la prensa han sido los tirajes, su penetración y por ende el impacto en su audiencia".²⁴⁸

Por otra parte, con los datos de la Comisión de Fiscalización del IFE se muestra como México tiene uno de los niveles regionales más altos de gastos en campañas políticas. En efecto, si se compara el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 1994 en México (44,552,196.70) con el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 1996 en Estados Unidos (1,002,500,000), puede observarse que el gasto por elector en México (0.82) es mucho más alto que el gasto por elector en los Estados Unidos (0.196). Mientras este monto representa el 0.00067% de la paridad del poder adquisitivo (PPP measure) norteamericano, el monto de gastos en México representa el 0.01% de la paridad del poder adquisitivo en este país, lo que implica que la relación gasto por elector/ paridad del poder adquisitivo en México fue casi 15 veces más alto que en los Estados Unidos.²⁴⁹

²⁴⁷ Daniel Zovatto *Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada*. Op.cit.

²⁴⁸ En Miguel Angel Aguilar, *et al. Medios de Comunicación y Cultura Política*. Fundación Pablo Iglesias/ COPPPAL. Madrid, 1999. pp. 116 y 117.

²⁴⁹ Alonso Lujambio Irazábal. Conferencia *Dinero y democratización*. op.cit.



En lo que se refiere a los topes de Gasto de Campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000; en dólares estadounidenses se aprecia - en el cuadro siguiente - como la tendencia a destinar mayores recursos a las campañas presidenciales es ascendente en detrimento de las de senadores y diputados. Tan sólo en dos procesos electorales este salto es enorme. Ejemplo de ello, ocurre en 1994, donde se dedica el 14.9 % del financiamiento total asignado en USD 290, 214, 349.17, es decir se gastaron en USD 43, 374,374.17; mientras tanto en el proceso electoral de 2000 se invirtió la cantidad en USD 117, 696.673.73, de los cuales correspondieron a las campañas presidenciales la cifra en USD 51,770,196.92, lo que representa un salto hasta el 44.0 % con respecto al tope de gasto de la elección anterior.²⁵⁰

Topes de gasto de campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000, en dólares

| Topo de Gasto | 1994 en Dólares | Porcentaje | 2000 en Dólares | Porcentaje |
|---------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| Presidente | \$ 43, 374.374.30 | 14.9 | \$ 51,770.196.92 | 44.0 |
| Senadores | \$ 510.135.936.00 | 56.7 | \$ 42.597.931.45 | 36.2 |
| Diputados | \$ 255,067.986.12 | 28.4 | \$ 23.328.545.36 | 19.8 |
| TOTAL | \$ 899.664.482.46 | 100.0 | \$ 117.696.673.73 | 100.0 |

Fuente: IFE

Estas cifras nos dan una perfecta descripción como los partidos mexicanos con registro, sin excepción, contaron con recursos públicos para desarrollar en mejores condiciones sus respectivas campañas políticas. En particular, las grandes tendencias se observa como los recursos se canalizaron a la compra de espacios en los medios de comunicación masiva, en entre ellos destaca la televisión abierta.

En el caso del acceso de los partidos a los medios, cabe distinguir que sólo se trata de la utilización de la televisión, y de la radio. En este caso, existen modalidades principales: acceso plural y permanente, gratuito y / o pagado pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional.

La mayoría de los países confieren a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública y por lo general limitado al periodo de la campaña electoral. De los países estudiados, en ellos el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Colombia, Chile, México), prevaleciendo empero el acceso gratuito a los medios estatales.

En Chile se prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. En los otros países, existe acceso pagado a la televisión distinguiéndose dos grupos principales de regulaciones: con límite o sin límite. Por su parte, la radio tiene en la mayoría de los países un régimen similar al de la televisión. En cuanto a la prensa escrita, en todos los países se garantiza

^{250 260} Alonso Lujambio Irazábal. Conferencia Dinero y democratización. op.cit.

el acceso pagado a la misma, prevaleciendo la fórmula que autoriza la publicación de propaganda electoral sin límite.

La modalidad mayoritaria en la región, es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías; la de los espacios adquiridos por el Estado y la que ofrece dentro del financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios, son menos comunes.

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia y México los únicos países de la región donde la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

El caso de México otorga una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado, beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.

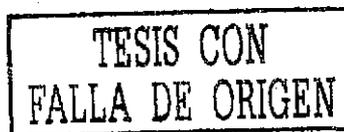
Con esto México se suma a los países en los que su legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos que aquellos en los que rigen otras modalidades más restrictivas o desiguales.

En este marco, se suma la difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación. Esta dificultad se da sobre todo porque el acceso a los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información.

Por una parte, los partidos deben tener la oportunidad de presentar a través de los medios de comunicación, sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una "elección informada".²⁵¹

En los hechos, el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por una parte, los dueños y administradores de los medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aún en los medios de propiedad estatal, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleva a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

²⁵¹ Daniel Zovatto Dineo y Política en América Latina. Una visión comparada. Op.cit.



En América Latina, las facilidades ofrecidas por el Estado para garantizar un mayor acceso a los medios han venido a contrarrestar en mayor o menor grado los efectos y desigualdades señalados. No obstante, cabe señalar que a pesar de la existencia de beneficios estatales en este sentido, aún existen profundas iniquidades –según Zovatto– provocadas fundamentalmente por:

- a. El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son los partidos y candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.
- b. El bajo "rating" que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. Por ejemplo, en el caso de Perú, el canal estatal (Canal 7) reunía en 1997 únicamente un 5% de la teleaudiencia, frente a los cuatro canales privados que concentraban entre todos el 81% de la teleaudiencia.²⁵²

Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en tanto el cambio acelerado de este tipo de tecnología deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital produce mayores confusiones y complicaciones

De hecho en muchas ocasiones, la televisión satelital se produce fuera de las fronteras nacionales, lo cual deja a los Estados nacionales desprovistos de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan estas empresas. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que estén en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.

Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de marketing político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la audiencia.

El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se

²⁵² Daniel Zovatto Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada. Op.cit.



establezcan diferencias entre los editoriales y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas.

Ante ello Zovatto escribió: "un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial (...) con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas".²⁵³

Los constantes mensajes publicitarios y cadenas nacionales emitidas por el gobierno en turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos. Pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal -en la época actual de la "videocracia" y del homo videns, como señala Sartori- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales.

En efecto, los partidos han tenido que incrementar substancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos ilegales, como lo testimonia el caso de Italia, donde la corrupción comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de los setenta y principios de los ochenta, época que coincidió con el hecho de que las campañas se fueron concentrando más y más en la televisión, mientras que la propiedad de las televisoras se concentró cada vez en menos manos.

De ahí la importancia de fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los "disparadores del gasto electoral", en especial las medidas destinadas a controlar esta situación, para ello Zovatto propone cinco medidas a adoptar:

1. Reducir la duración de las campañas ;
2. Poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios;
3. Facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados);
4. Propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; y

²⁵³ Daniel Zovatto *Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada*. Op.cit.



5. Tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.²⁵⁴**9.2. El acceso más equitativo a los medios masivos de comunicación**

Desde el proceso electoral de 1994, en la sociedad mexicana se desarrolló un debate sobre la cuestión del financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación electrónica. Como ya lo hemos visto, esto corrobora que se trata de discusiones que sólo recientemente han producido un marco legal o un marco político de referencia, más o menos acabado.²⁵⁵

Esta situación justifica que la reforma electoral de 1996 haya tenido como uno de sus propósitos buscar una respuesta a los cuestionamientos sobre financiamiento, con la participación directa, como corresponde a un estado de derecho, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores.

En 1996 se dio un impulso a la competitividad democrática y a la consolidación de los partidos políticos, en materia de financiamiento y acceso a los medios de comunicación, lo cual ha contribuido a la transición política mexicana.

La propia Academia Mexicana de Derechos Humanos resaltó los importantes avances en las reformas a la legislación y en los mecanismos electorales: se puso fin a la intervención del Ejecutivo en los órganos electorales (se "ciudadanizó" el IFE), se ampliaron las facultades jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia al ámbito electoral, se revisó la estructura del Legislativo para favorecer su pluralidad e independencia, se hizo más confiable el padrón electoral, se incrementó sustancialmente el acceso de los partidos de oposición al financiamiento público y se aseguró un mejor uso del tiempo oficial en medios de comunicación para las campañas políticas.²⁵⁶

Los temas del financiamiento y de las regulaciones de la política en los medios de comunicación masiva son temas típicos de la madurez de los sistemas democráticos competitivos, afirma Heinrich Triepel, quien además asevera que "el reconocimiento constitucional de los partidos los coloca en una actitud de mayor exigencia y privilegio frente al resto de instituciones y aparatos que no siempre se acomodan fácilmente a la dinámica de las organizaciones"²⁵⁷

Antes de esta reforma, en México estaba muy marcada la asimetría de los recursos de los partidos: por ejemplo, según el estudio de Pablo Arredondo y Raúl Trejo,²⁵⁸ durante la campaña

²⁵⁴ Daniel Zovatto Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada. Op.cit.

²⁵⁵ Véase Raúl Trejo, "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en Germán Pérez F. et al., (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Fiacso/Porrúa, 1995.

²⁵⁶ Academia Mexicana de Derechos Humanos. op.cit., p. 8.

²⁵⁷ En Klaus von Beyme, Los partidos políticos en las democracias occidentales.

²⁵⁸ Pablo Arredondo R., et al, Así se llamó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988.

presidencial de 1988, los dos noticieros nacionales más importantes (*24 Horas* y *Día a Día*) mostraron una cobertura extremadamente desigual:

| Partido | % de tiempo aire |
|---------|------------------|
| PRI | 83.14 |
| PAN | 3.15 |
| FDN | 1.62 |
| | |

Más adelante, en las elecciones de 1994, la falta de equidad continuaba, pero esta vez se hizo especialmente notoria en los gastos erogados por los partidos durante la campaña electoral. Hubo una diferencia abismal en los gastos globales de los partidos.

No se estaba cumpliendo con uno de los requisitos propuestos por Giovanni Sartori para que exista una democracia competitiva: Más que ningún otro factor (...) es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (*políticos, humanos, económicos*) la que genera la democracia".²⁵⁹

No obstante, la reforma de 1996 es importante porque le dio un giro radical a las leyes anteriores, propiciando la equidad y poniendo las condiciones para una competencia democrática, especialmente en materia de topes de campaña y financiamiento.

En cambio, en cuanto a la prerrogativa de los medios de comunicación, desde 1994 se empezó la transformación; como dice Jorge Carpizo: No fue sino hasta 1999 en el paquete de acuerdos electorales construidos por el gobierno y los partidos políticos, que el asunto de los medios abrió decisivamente el arco de sus temas, implicaciones y cambios, de los más importantes en la agenda del pacto hacia la jornada electoral del 21 de agosto.²⁶⁰

No obstante, esta transformación no se había completado, ya que no estaba estipulada en la ley. Ricardo Becerra explica que en 1994 se dio gracias a "ese contexto exigente y vigilante, que al final propició una competencia más equitativa de los partidos en los medios"²⁶¹. Sin embargo, Raúl Trejo dice: "No hemos tenido la misma aptitud, la misma voluntad, para que la otra fuente de disensos (...) que constituyen los medios de comunicación de masas esté regulada por leyes actuales, homogéneas, y que propongan y faciliten un ejercicio democrático de la información y la opinión (...) nuestras leyes siguen siendo profundamente atrasadas".²⁶²

²⁵⁹ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia I*, p. 197.

²⁶⁰ Jorge Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", en: Jorge Alcocer, *Elecciones, Diálogo y Reforma*, Tomo 1, Nuevo Horizonte, México, 1995.

²⁶¹ Ricardo Becerra, "Los medios electrónicos y las elecciones de 1994", En: Ernesto Villanueva (comp.), *El derecho a la información*, 1995.

²⁶² Raúl Trejo, *Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado*, México, 1995.



Con la reforma de 1996 se lograron los grandes cambios para contar con leyes, instituciones y procesos electorales democráticos. Para lograr que estos objetivos era necesario que se plasmara en las leyes lo siguiente:²⁶³

1. El compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes, públicas y por fórmulas claramente predeterminadas.
2. Que dicha asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea convertido en un factor de competitividad.

Uno de los elementos de la reforma de 1996, que para Becerra, Salazar y Woldenberg tiene gran importancia, es la existencia de topes a los gastos de campaña de los partidos...medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos durante las campañas.²⁶⁴

Sobre el tema de las prerrogativas, José Woldenberg dice que dos de las innovaciones más importantes de la reforma de 1996 fueron: "que la Comisión de radiodifusión -- apoyada por la Dirección de prerrogativas -- realice monitoreos y muestras de los noticieros (...) un seguimiento del tiempo asignado y sobre todo de la calidad informativa que los noticieros electrónicos hacen a propósito de las campañas de cada partido político. Y en segundo lugar, se reconoce a los partidos políticos, los candidatos y las coaliciones la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación cuando consideren que la misma ha deformado los hechos".²⁶⁵

9.3. Los antecedentes: del acceso de los partidos políticos a la radio y televisión

Si bien ya ha sido abordada de manera general la evolución de las prerrogativas del acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, a lo largo de la investigación es conveniente situar de manera específica cómo esta modalidad de apoyo estatal a los partidos políticos han tenido una aportación significativa de equidad en la competencia política en México. La Ley Electoral Federal, promulgada en 1973, fue la primera legislación reglamentaria en la materia que consagró como una prerrogativa de los partidos políticos el acceso gratuito a tiempos de difusión en la radio y la televisión.

Esta prerrogativa tenía como propósito fundamental asegurar a todos los partidos la posibilidad de difundir masivamente sus programas y plataformas electorales y, en un principio, se limitaba exclusivamente a los periodos de campaña electoral. En este sentido se disponía que cada partido político contara hasta con 10 minutos quincenales de transmisiones en radio y televisión con

²⁶³ José Woldenberg, "el financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en: Fundación Cambio XXI, *La Reforma del PRI y el cambio democrático en México*, Noriega Editores, México, 1994.

²⁶⁴ Ricardo Becerra *et al*, *op. cit.*, p. 108

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 124.

cobertura nacional. Para tal efecto se debían utilizar los tiempos oficiales que le corresponden al Estado en todos los medios.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977 dispuso que la prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión tuviera carácter permanente y durante los periodos electorales se incrementarían los tiempos de transmisión.

El Código Federal Electoral de 1987 fijó 15 minutos mensuales el tiempo de transmisiones de que disfrutaría cada partido político de manera permanente y reafirmó que la duración de las transmisiones se incrementara en periodos electorales.

Asimismo, dispuso que, a solicitud de los propios partidos, podrían transmitirse programas de cobertura regional siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional, y que todos los partidos tendrían derecho a participar en un programa especial que sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

La legislación reglamentaria que se adopta en 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (Cofipe), hoy vigente, prescribe que el incremento en la duración de las transmisiones durante los periodos electorales se haría en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y que durante ese periodo al menos la mitad del tiempo que le correspondiera a cada uno de ellos se debería destinar a la difusión de sus plataformas electorales.

Como resultado de la reforma electoral del 1993 y con el propósito de procurar condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión, que hasta entonces no eran objeto de regulación alguna, la ley consagra y reglamenta como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en estos medios para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. El ejercicio de este derecho se limita exclusivamente a los periodos de campañas electorales y se puntualiza que los candidatos sólo podrán hacer uso de aquellos tiempos que le asigne el partido político o la coalición a la que pertenecen.

Adicionalmente, en atención a propuestas planteadas por diversas fuerzas políticas en el sentido de adoptar medidas que permitieran mejorar el manejo informativo en los noticieros de los medios electrónicos a propósito de las campañas electorales, se faculta a representantes del Instituto Federal Electoral para reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión a efecto de sugerir lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

En el marco de los compromisos acordados por los dirigentes y candidatos presidenciales de ocho de los partidos políticos nacionales que contendrían en las elecciones federales de 1994, y con el propósito explícito de contribuir a asegurar su absoluta legalidad, imparcialidad y credibilidad, el Consejo General del IFE promovió y adoptó a lo largo de ese año una serie de acuerdos y medidas



adicionales, entre las que figuraron algunas especialmente significativas en el ámbito de los medios de comunicación:

- a. Se contrataron tiempos adicionales en radio para la difusión de promocionales con cargo al presupuesto del IFE, que fueron distribuidos entre los partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral.
- b. Se aprobó un acuerdo en el que se exhorta y recomienda a todos y cada uno de los medios de comunicación electrónica para que en sus noticiarios se respetara el derecho a la información de los mexicanos y se actuara de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa.
- c. Se ordenó la realización de un monitoreo de los principales noticiarios de radio y televisión a partir de cuyos resultados se presentarían informes quincenales al Consejo General a efecto de que éste formulara las recomendaciones que estimara conducentes.
- d. Se acordó suspender la difusión de propaganda partidista pagada en la radio y la televisión durante los 10 días previos a la elección, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campaña.
- e. A petición de los partidos políticos, el Presidente de la República acordó suspender la campaña de comunicación en radio y televisión de los programas Procampo y Pronasol durante los 20 días previos a la elección.

9.4. Mejores condiciones en el acceso a los medios de comunicación

Desde las elecciones federales de 1994 por primera vez se realizaron monitoreos a los medios de comunicación para conocer el tiempo dedicado a cada partido, por lo que en 1997 estas empresas tuvieron la preocupación de tratar de ser más equitativos.

Los partidos aumentaron su acceso a los medios de comunicación en la elección de 1997, por lo cual literalmente se convirtieron en un botín de las empresas de medios electrónicos. Así por ejemplo, hasta marzo de 1997 los programas de los partidos se transmitían en 19 estaciones de radio y tres canales de televisión, y al finalizar el año la cobertura se amplió a 122 estaciones de radio y 50 canales de televisión, llegando prácticamente a todo el país.²⁶⁶

Respecto a los tiempos permanentes, que se reparten de manera igualitaria entre todos los partidos políticos, es decir a cada uno le toca la misma cantidad de tiempo, en 1994 se ocuparon 257 horas, mientras que en 1997 fueron mil 32 horas al aire, en tanto que de tiempo complementario en el mismo año se ocuparon 86.5 horas y en 1997 se transmitieron 225 horas al aire. De igual manera, en 1994 se concedieron 31 horas en *spots* de radio y televisión, mientras que en 1997 el IFE compró 10 mil *spots* de radio y 400 de televisión, que implicaron 118 horas más de tiempo al aire para los partidos políticos.

²⁶⁶ Versión estenográfica de la intervención de Arturo Sánchez Gutiérrez, director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, en la mesa "El impacto de los medios de comunicación", en el marco del coloquio "Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo", efectuado en la FCPyS de la UNAM, 2 de diciembre de 1997.

Además de todo esto, los partidos políticos emplearon sus propios recursos y dinero del financiamiento público para comprar tiempos comerciales en radio y televisión, lo que les significó un gasto del orden del 54% del total destinado a sus campañas, es decir, más de 600 millones de pesos.²⁶⁷

Ante este fenómeno comunicacional que ocurría por la elección de 1997 a la del año 2000 para los partidos políticos e incluso para los propios medios, el financiamiento público se volvió un tema atractivo y sujeto de presiones o cabildeos. Además del planteamiento de lo que significaba como negocio, hubo un tema de más peso entre los actores políticos. Éste fue, sin duda, el de la equidad, la cual se hace patente de manera gradual entre los partidos políticos con nuevo registro. Esto debido a que al igual el financiamiento, por primera vez la inequidad también se evitó en la distribución de tiempos complementarios durante los procesos electorales, tanto en radio como en televisión.

De acuerdo con el Cofipe, en su artículo 47, párrafo 1, inciso a), durante el proceso electoral del 2000 en que se elegiría Presidente de la República, los partidos políticos tendrían a su disposición un tiempo adicional o complementario de 250 horas para radio y 200 para televisión, independientemente del tiempo regular mensual que la ley electoral otorga a los partidos políticos.

Se programaron 3,000 espacios de cinco minutos en radio y 2,400 en televisión de la misma duración que representan las 250 y 200 horas, respectivamente.

Por su parte, el artículo 47, párrafo 4, del mismo código, establece que cada partido político podría transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

Asimismo, de acuerdo con el ordenamiento electoral del tiempo total de transmisiones correspondería a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión 4% del total. El resto se distribuirá entre los partidos políticos con representación retomando el porcentaje de distribución del financiamiento público conforme a lo siguiente: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

Por tanto, de las 250 horas totales de transmisiones en radio, 220 horas se distribuyeron entre Alianza por el Cambio, el Partido Revolucionario Institucional y la Alianza por México. De éste total, 66 horas se asignaron a cada uno en forma igualitaria, lo cual equivale al 30% y 174 horas de manera proporcional a su fuerza electoral que corresponde al 70%. De esta manera, le pertenecieron a la Alianza por el Cambio 67 horas al PRI 88 horas; y a Alianza por México 65 horas, que implican 804, 1 056 y 780 espacios de cinco minutos, respectivamente.

En televisión 176 horas de un total de 200 correspondieron a Alianza por el Cambio, el Partido Revolucionario Institucional y a la Alianza por México. Se asigna el 30% o 54 horas a cada uno en

²⁶⁷ Ibid.



forma igualitaria y 70% ó 122 horas en forma proporcional a su representación en el Congreso de la Unión. Así, a Alianza por el Cambio le corresponderá 54 horas, al PRI 70 horas y a Alianza por México 52 horas, que implican 648, 840 y 624 espacios de cinco minutos, respectivamente.

CUADRO 9

Tiempos complementarios para los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión en el año 2000

| Partido o alianza | Radio | Televisión |
|-----------------------|--|--|
| Alianza por el Cambio | 67 horas (804 espacios de cinco minutos) | 54 horas (648 espacios de cinco minutos) |
| PRI | 88 horas (1,056 espacios de cinco minutos) | 70 horas (840 espacios de cinco minutos) |
| Alianza por México | 65 horas (780 espacios de cinco minutos) | 52 horas (624 espacios de cinco minutos) |
| TOTAL | 220 horas | 176 horas |

Fuente: IFE.

De las 250 horas de transmisiones en radio se otorgan 10 a cada uno de los partidos políticos con nuevo registro y por tanto sin representación en el Congreso de la Unión, lo cual implican 120 espacios de cinco minutos para el Partido Centro Democrático, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social.

En cuanto a las transmisiones por televisión de las 200 horas se distribuyen 8 para cada uno, las cuales equivalen a 96 espacios de cinco minutos.

CUADRO 10

Tiempos complementarios para los partidos políticos con nuevo registro en el año 2000

| Partido | Radio | Televisión |
|---|--|--|
| Partido Centro Democrático | 10 horas (120 espacios de cinco minutos) | 8 horas (96 espacios de cinco minutos) |
| Partido Auténtico de la Revolución Mexicana | 10 horas (120 espacios de cinco minutos) | 8 horas (96 espacios de cinco minutos) |
| Partido Democracia Social | 10 horas (120 espacios de cinco minutos) | 8 horas (96 espacios de cinco minutos) |
| TOTAL | 30 horas | 24 horas |

Fuente: IFE.

Los programas complementarios se transmiten a través de 47 estaciones de radio y 41 canales de televisión.

9.5. Los medios de comunicación, como formadores de opinión

En la búsqueda de comicios legales y legítimos para México, las instituciones electorales han demostrado que tienen que actuar de manera absolutamente imparcial; perfeccionar las prácticas democráticas y elevar la cultura de los mexicanos se ha traducido en una mejor calidad de vida.

Alcanzar este objetivo exige el perfeccionamiento de los mecanismos para transmitir información confiable, certera y precisa, susceptible de ser reproducida y ampliada para beneficio de la sociedad mexicana.

En particular, durante las campañas electorales los medios tienen la capacidad de generar confianza o desconfianza en la calidad del proceso electoral y por ende animar o desanimar la participación ciudadana en la formación de la voluntad política a través del sufragio.

En palabras del señor Bruno Guandalini, experto en medios de comunicación en ocasión de su visita al IFE, en abril de 2000, sobre este tema señaló:

"Las democracias contemporáneas y los partidos políticos otorgan cada vez más importancia a los medios de comunicación, como vehículos de transmisión masiva de sus propuestas. La objetividad, veracidad y libertad con la que los medios den cuenta de las campañas de los partidos y de los candidatos, deben constituir el compromiso ético y social de la tan importante labor de los comunicadores. Por ello, el conocimiento de la información sobre el proceso electoral constituye la base para el ejercicio responsable de su labor y el logro de sus compromisos con la ciudadanía. Más aún, es fundamental garantizar el derecho del elector a estar informado oportuna y verazmente sobre las opciones políticas de que dispone."

En este proceso, además de los partidos políticos, los medios de comunicación -- con sus periodistas y analistas -- son efectivamente formadores de lo que se denomina *opinión pública*; es decir, la suma de certezas y percepciones que la sociedad tiene sobre los temas de la agenda nacional, y más sobre la imagen u oferta de un candidato.

Sobre este proceso el señor Enrique González Torres, rector de la Universidad Iberoamericana, durante su intervención en el evento organizado por el IFE en marzo del 2000, ya advertía: "Este año los mexicanos tenemos una cita en las urnas en julio próximo, donde tan importante será que haya elecciones justas y equitativas en el marco de la ley, como que exista una percepción colectiva capaz de aportar al proceso la valoración propia de una sociedad con plena conciencia del ejercicio de sus derechos.

"Debemos hacer evidente que sobre los formadores de opinión, desde las aulas y desde los medios descansa la responsabilidad trascendente de asegurar que la opinión pública se integre con información de la mayor calidad, tanto por su rigor profesional como por su apego a las leyes, así como por sus compromisos éticos.

En esta tarea de los formadores de la opinión pública, tiene una importancia capital. Son los vehículos indispensables de intermediación entre la sociedad y las fuentes y los hechos informativos, son en realidad quienes hacen que el derecho constitucional a la información se convierta en realidad concreta."



Con las modificaciones de 1996 los órganos y procedimientos electorales, el valor que se perseguía era la plena imparcialidad. En la historia de nuestro país este punto de debate fue fundamental a lo largo de las últimas décadas para reglamentar y establecer instituciones electorales y procedimientos tales que ofrecieran garantías de imparcialidad a todos los contendientes.

Sobre este tema el maestro José Woldenberg, consejero presidente del IFE, reconoció que "además del financiamiento público generoso que se reparte, se establecieron topes a los gastos de campaña, se establecieron topes a los donativos que las personas físicas pueden entregar a un partido, se abolieron los donativos anónimos que todavía estaban vigentes hasta 1996 y, sobre todo, se multiplicaron las facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral en relación con estos recursos. Es decir, se utilizó esta remodelación del financiamiento y del acceso a los medios por parte de los partidos para crear condiciones más equilibradas de competencia".

Esta primera prueba de fuego la pasó el IFE en el proceso electoral de 1997. Para el año 2000 fueron otros los criterios que estaban en la agenda política nacional. Se exigía de los medios de comunicación objetividad, profesionalismo, el equilibrio de las noticias, de la no invasión de la vida privada de los candidatos, entre otros.

Además, la ley le señala al Instituto Federal Electoral que realice un seguimiento de los principales noticieros de radio y televisión y dé a conocer periódicamente al Consejo General y a la opinión pública estas mediciones -- que realiza a través de una licitación pública -- del comportamiento de los noticieros de radio y televisión.

Los retos eran enormes, crear las condiciones más propicias para equilibrar la competencia, y en buena medida en los procesos electorales de 1997 y del 2000 este objetivo se logró. Los partidos y las coaliciones en el 2000 tuvieron como nunca recursos financieros suficientes y una capacidad de acceso a los medios que en el pasado no tenían.



QUINTA PARTE

Capítulo X

El nuevo papel de los medios de comunicación en el proceso electoral de 2000

El nacimiento del tercer milenio se ha caracterizado por el extraordinario desarrollo de la tecnología aplicada a la vida cotidiana de la población en todo el orbe. Y en ese marco, sin duda una de las vertientes más relevantes es el desarrollo de los medios de comunicación masiva.

Los medios han transformado la percepción del individuo común respecto del mundo que lo rodea. Lo mismo ha desplazado sus tradicionales fuentes de información que ampliado la comprensión de su entorno; ha generado en él preocupaciones antes inexistentes e incluso le ha permitido ampliar su campo de entretenimiento, en este sentido, ha modificado también su actividad política.

Más aún, podría afirmarse que en las sociedades actuales forma de entender la política se ha transformado respecto de como ésta se comprendía hace apenas 50 años. Tan vertiginosos han sido tales cambios, que aún estamos lejos de tener claro el papel que los medios de comunicación están jugando en la política contemporánea.

La importancia de los medios de comunicación no radica solamente en su aportación informativa y noticiosa, central si consideramos que uno de los elementos de una sociedad democrática es la información de que disponen sus miembros, sino además su impacto a una gran cantidad de público

Podemos considerar que no existe cultura democrática contemporánea sin influencia, a veces definitiva, de los medios de comunicación; que los medios tamizan, reflejan, distorsionan, reproducen o definen, según sea el caso, las formas en que los ciudadanos perciben, comparten, rechazan o toleran el ejercicio del poder y la práctica política; que los medios son espacios del quehacer político; que no hay política moderna sin comunicación social; que las elecciones gravitan cada vez más en torno a ella.

En todas las democracias, incluida la democracia mexicana, están cambiando por efecto de los medios, están dejando de corresponder a los modelos clásicos y ahora viven como uno de los factores básicos del futuro político.

La impresión viene de muy distintas posiciones intelectuales y políticas, Karl Popper recuerda que los medios, la televisión especialmente constituye "el poder más importante de todos, el poder más colosal en la sociedad de nuestros días". Y Giovanni Sartori dedicó una obra reciente, en que llama la atención con urgencia acerca del debilitamiento de la democracia debido a una cultura puramente audiovisual, a la generación de un tipo de ciudadano -"homovideos" lo llama-

incompatible con los ciudadanos de las democracias modernas, que se caracterizan –en una alta proporción de ellos- por poseer ciudadanos que tienen opiniones informadas y rigurosas.

10.1. Medios de comunicación y participación ciudadana

La idea de participación ciudadana es vital en la democracia y para su aliento se requiere de los medios lo ha reconocido el propio el consejero presidente del IFE, José Woldenberg, al señalar que "los medios de comunicación son importantes para el desarrollo de la democracia y "que la democracia pierde cuando los medios de comunicación renuncian a su deber de describir, educar y explicar"; tengo la impresión, de que esos son temas actuales e importantes para nuestro país".²⁶⁸

Al inaugurar el Seminario Internacional "Partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático", Woldenberg escribió que "Los medios de comunicación y los partidos políticos deben mostrar y difundir que la democracia tiene sentido más allá del voto, que su núcleo de interacción está creando nuevas realidades y percepciones.

El poder de los medios de comunicación; agregó, es un hecho propio de la vida moderna, "si vamos a vivir en democracia, vamos a necesitar de unos medios cada vez más libres y cada vez más influyentes. Necesitamos su libertad y su influencia, pero también necesitamos del compromiso explícito y actuante, que los medios se sientan un elemento de la democracia mexicana, una de sus instituciones y, como tal, sujeta a reglas y valores".²⁶⁹

En el fondo, ese es el lugar de los medios en el Estado democrático, laico, republicano y tolerante. El propio, Woldenberg ha reconocido que: " Del mismo modo que el Poder Judicial y el IFE no pueden ser parte de las apuestas políticas, no deben estar cruzados por ellas, los medios deben asumir su participación, esencialmente, como el espacio donde se expresa y recrea la pluralidad, pero también donde se expresan razones, diagnósticos, explicaciones; en suma, se tiende a entender la vida pública del país".²⁷⁰

De tal manera se entiende que los medios tienen un papel insustituible en la democracia. Como tal, es el régimen explícitamente fundado en las opiniones, la confrontación y coexistencia de las mismas. La formación de la opinión pública depende en gran medida del trabajo de los medios. Esta situación se logra en las sociedades que han construido su espacio público, que permite la exposición de ideas sin aniquilar las diferentes voces, sean o no opositoras al gobierno en turno. En suma, la tolerancia permite la competencia política civilizada.

²⁶⁸ Versión estenográfica de las palabras del Mtro. José Woldenberg, Consejero presidente del Consejo General del IFE, durante la ceremonia de la inauguración del Seminario Internacional "Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático". México, D.F., 3 de febrero de 1999.

²⁶⁹ *ibid.*

²⁷⁰ *ibid.*

Los conflictos son la realidad ordinaria de la sociedad y el Estado democráticos, y a ellos la democracia les ofrece un cauce institucional para desarrollarse.

El tratamiento del conflicto, lo enmarca, y le da sentido. De esto depende en gran medida de los medios de comunicación. Si los medios difunden, premian, multiplican la ofensa, la ofensa encontrará ecos e incentivos; si se estimula el razonamiento y el argumento fundado, emergerá un tipo de debate diferente, una calidad democrática distinta.

Como en otras zonas de la vida pública, en la mayoría de los medios de comunicación, actualmente ocurre un cambio espectacular, y protagonizan una verdadera apertura en la que circulan todas las posiciones, todos los argumentos y ya se han convertido, de hecho, en una expresión plural de la vida pública mexicana.

Este renovado papel exige también nuevas responsabilidades. Adam Michnick ha dicho que: "en la consolidación de las democracias los medios libres tienen dos grandes enemigos: uno es la supremacía de la ideología o del partidismo sobre la honestidad de la información; el otro gran enemigo es la ceguera, porque ofrece y difunde la visión de un mundo trivial, un mundo que no requiere estudio, análisis e investigación".

La democracia en general pierde cuando los medios renuncian a su deber de describir, de analizar y de explicar el porqué de las cosas y los fenómenos. Los medios y los partidos tienen que mostrar y difundir que la democracia tiene sentido más allá del voto, que su mutua interacción está creando realidades, nuevas realidades y percepciones.

La refutación de las opiniones ajenas es más que legítima y permitida en el México contemporáneo, pero la democracia para subsistir tiene que ser espacio también de consenso, soluciones concordadas, trabajo de deliberación productiva.

Medios de comunicación que han empezado a conocer la apertura y las ventajas de la pluralidad por un lado y por otro partidos políticos nacionales fuertes, fueron dos elementos novedosos del tránsito político mexicano; en el inicio de un proceso de consolidación democrática son realidades ineludibles en la vida cotidiana.

En este marco de reflexiones, la Consejera Electoral, Jacqueline Peschard, escribió que "la política y los procesos electorales, factores asociados a las corrientes de opinión de los medios de comunicación. En la actualidad es imposible pensar la política y los procesos electorales sin asociarlos a las corrientes de opinión generadas a partir de los medios de comunicación, y a los valores que se desarrollan y reproducen de manera permanente por esta vía."²⁷¹

²⁷¹ Versión estenográfica de las palabras de la consejera electoral, doctora Jacqueline Peschard, durante la ceremonia de inauguración del Seminario Internacional "Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático". México, D.F., 3 de febrero de 1999.



La también presidenta de la Comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión, apuntó que para el IFE, alienta la búsqueda de propuestas que permitan un empleo de los medios, donde se asuman y defiendan los valores básicos de la práctica democrática, como el piso común indispensable para la construcción de un sistema democrático.²⁷²

A su vez, el Secretario Ejecutivo del IFE, Fernando Zertuche, apuntó que la importancia de los medios de comunicación no se limita únicamente a la labor informativa y noticiosa, sino a su impacto como herramienta de penetración social insustituible ya, y de acceso a una gran cantidad de público. Es así que en la ley está contemplado claramente el uso de los medios de comunicación con fines políticos.²⁷³

Añadió que el avance permanente de la tecnología es uno de los signos con los que cambiará el milenio, en un contexto en el cual la democracia y el bienestar general son ideales compartidos por los seres humanos. Así, los medios asumen sin remedio su compromiso de ser motores del conocimiento y de la opinión que posteriormente contribuirá a remodelar posiciones ideológicas y ciudadanas.²⁷⁴

10.2. La apertura de los medios de comunicación

En la evolución de las prerrogativas de los partidos políticos en México, el acceso a la radio y televisión fue fundamental para abrir la brecha a lo que 20 años después se lograría con la reforma de 1996. Por ello, vale recordarlo nuevamente en este punto: desde la ley electoral de 1973, mediante la cual se concedía a cada partido político únicamente 10 minutos quincenales en radio y televisión, hasta el actual texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, principalmente tras sus reformas, las últimas del año de 1996, cuando se aumentó - como ya se ha citado - significativamente el tiempo oficial otorgado a los partidos políticos en los medios electrónicos durante las campañas respecto al que disfrutaban en periodos electorales, y se distribuyó más equitativamente esta prerrogativa asignada a cada organismo en contienda en forma semejante al financiamiento público: 70 % en forma proporcional y el restante 30 % de manera igualitaria.

El gran salto es notorio, ahora la ley prevé que en las campañas para Presidente de la República los partidos políticos dispongan de 250 horas en radio y 200 en televisión.

Además, ahora están presentes los avances tecnológicos que en la actualidad obligan a revisar, no sólo su reglamentación, sino también la reflexión sobre un aprovechamiento práctico, pues ya no

²⁷² Comunicado de Prensa, IFE Número: 007 Fecha: 3 de febrero de 1999.

²⁷³ Versión estenográfica de las palabras del lic. Fernando Zertuche Muñoz, Secretario Ejecutivo del IFE, durante la ceremonia de la inauguración del Seminario Internacional "Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático". México, d.f., 3 de febrero de 1999.

²⁷⁴ Versión estenográfica de las palabras del lic. Fernando Zertuche Muñoz, Secretario Ejecutivo del IFE, durante la ceremonia de la inauguración del Seminario Internacional "Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático". México, d.f., 3 de febrero de 1999.

son sólo los mensajes electrónicos a través del radio y la televisión, sino que fenómenos como la red mundial y las comunicaciones vía satélite abren nuevas posibilidades para el acceso a la información.

Con gran visión los legisladores, previeron en la ley de 1990 el empleo de un mecanismo, mediante el uso de la informática, para la transmisión de los resultados preliminares de los comicios. Tal fue el caso, que por primera vez, en las elecciones federales de 1997 el Programa de resultados electorales preliminares permitió la difusión de la información electoral de forma inmediata a través de Internet.

Esto obliga a reconocer, que los medios son un elemento indiscutible en los procesos políticos. Pensar la política y los procesos electorales sin asociarlos a esas fuentes de información, a las corrientes de opinión generados a partir de los medios, y a los valores que se desarrollan y reproducen de manera permanente por esta vía, es hoy imposible por su alto impacto mediático.

Esta situación en particular cuando se contrastan las campañas electorales actuales con las de hace apenas un década. Se terminaron las campañas políticas rituales y tradicionales en México.

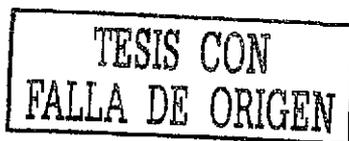
Como bien apunta la Consejera electoral Jacqueline Peschard, "La actividad electoral se desenvuelve en y para los medios. Así lo entienden los propios partidos políticos, e incluso es difícil siquiera imaginar que el electorado prescindiese de la información y las opiniones que se transmiten a través de los medios. Cabe recordar que mientras en 1994 los partidos destinaron sólo el 24 % de sus recursos a sus campañas en medios, en 1997 invirtieron más del 50 %."²⁷⁵

Asumiendo en consecuencia lo antes señalado por la autora, la principal preocupación radica entonces en "...la utilización que nuestras sociedades habrán de dar a los medios de comunicación, particularmente en el ámbito de la actividad política en el futuro inmediato. En México, ciertamente es un campo en el cual se ha avanzado. La reforma electoral de 1996 definió una fórmula de equidad para el acceso de los partidos a los medios, y aunque el monitoreo que lleva a cabo la autoridad electoral sobre las campañas indirectas, es decir, sobre la información que los medios ofrecen en sus noticieros, ha servido, todavía existen márgenes importantes de manejo discrecional por parte de los concesionarios."²⁷⁶

De otra parte, aún hay mucho que hacer en lo que se refiere a los contenidos de los mensajes políticos, pues apelan a la subjetividad y a los sentimientos del electorado en lugar de a su racionalidad y capacidad deliberativa. El escándalo y la estridencia encuentra seguidores ávidos, pero siempre escépticos y desinformados, lo cual está lejos de contribuir a fortalecer la cultura participativa del electorado.

²⁷⁵ Versión estenográfica de las palabras de la Consejera Electoral, doctora Jacqueline Peschard, durante la ceremonia de inauguración del Seminario Internacional "Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático". México, d.f., 3 de febrero de 1999.

²⁷⁶ *ibid.*



10.3. Mayor equidad en el acceso en los medios frente al 2000

En el marco de los continuos procesos electorales que ocurren en las sociedades modernas, una de las manifestaciones más importantes, aunque no la única, de la democracia representativa tiene lugar cuando el ciudadano elige a sus gobernantes. Pero ese momento crucial se encuentra precedido de diversas etapas, que pueden contribuir a que la decisión electoral de los ciudadanos, expresada en las urnas, se haga o no en condiciones de equidad, justicia y legalidad.

Esta situación la reconoció, frente al proceso electoral de Julio de 2000, un visitante internacional y que mantiene relaciones institucionales con el IFE, el señor Wilhelm Boucsein, Representante en México de la Fundación Konrad Adenauer, quien señaló que "...los problemas y los medios de comunicación en relación con la democratización ya no se limita a discutir y a manejar -digamos- los procesos electorales como tales; el acceso a las urnas, cada vez más estamos viendo que los problemas se encuentran en los meses anteriores, en la fase de las campañas y precampañas."

En esta ocasión reconoció además que "la Fundación Konrad Adenauer está muy comprometida con el desarrollo de la democracia de muchos países del mundo, y cómo no, aquí también en México. Los medios de comunicación para nosotros son un foco muy especial. El rol de los medios de comunicación en procesos de democratización y por ende también en procesos electorales."

Para ellos, "...el IFE, que a nuestra visión y a nuestro juicio es una de las instituciones que está desempeñando una tarea de altísima importancia en esos procesos de democratización de México, y cómo no, también en el manejo de los medios de comunicación. A base del Cofipe el IFE está desempeñando una tarea de suma importancia que, entre otras cosas, comprende también el acceso a los medios de parte de los partidos políticos."²⁷⁷

En este tenor, *Beatriz Solís*, representante de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, señaló "Evidentemente, reconocemos que en el Instituto Federal Electoral tenemos el antecedente inmediato y directo de la primera institución que surge para garantizar el derecho a la información de los partidos políticos y su acceso a los medios. Creo que éste es un avance importante y creo también que podemos tomar como elemento de punto de partida el que si los partidos lograron tener acceso a los medios y así garantizar su derecho a la información, esto podrán hacerlo extensivo a toda la sociedad."²⁷⁸

Sobra enfatizar sobre la importancia de la comunicación en estos procesos, en donde los medios de comunicación son los vehículos de intermediación entre la sociedad y el Estado, entre la sociedad y los partidos políticos, sólo a través de ciudadanos bien informados se puede contar con ciudadanos formados para hacer de la democracia una realidad concreta.

²⁷⁷ Versión estenográfica de la ceremonia de inauguración del foro "Los Medios de Comunicación en el marco del Proceso Electoral del año 2000", efectuado en el auditorio del IFE. México, D.F., 9 de diciembre de 1999.

²⁷⁸ *Ibid.*

El asunto no es, sin embargo, sencillo. No es con cualquier tipo de comunicación como se puede garantizar el logro de ciudadanos informados y formados. Los riesgos de distorsión y manipulación que se presentan entre la generación de la información y el destino de la misma son inmensos.

Y éste, por supuesto, no es sólo un problema de México, sino un desafío que tiene frente a sí los países de todo el orbe. En Europa, en Asia y prácticamente en todo el mundo se siguen discutiendo nuevas fórmulas orientadas a minimizar la desinformación y a maximizar las posibilidades de asegurarle a los ciudadanos el mayor número de elementos de juicio para ejercer libre y equitativamente los derechos y las obligaciones que derivan de su condición ciudadana.

Para enfrentar este desafío, Enrique González Torres, rector de la Universidad Iberoamericana, propuso ante el IFE, "...actuar en dos grandes vertientes: por un lado, dar respuesta jurídica; y por otro, contenido ético a todo el engranaje del proceso de comunicación, en particular el que atañe a los procesos electorales.

"Así, además de una legislación adecuada en la materia, el asunto se centra de manera muy especial en los aspectos éticos que deben impregnar la información comicial, la propaganda electoral y la comunicación política.

"La ética, y en particular la de ontología informativa, que es en esencia la ética aplicada a las actividades profesionales, son herramientas significativas para fomentar información confiable y susceptible, y por esta misma razón de propiciar las prácticas democráticas."

La actuación los medios de comunicación fue un acto obligado para los actores principales del proceso electoral del año 2000. Antes de la campaña legal, que pondría a elección la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión, hubo varias precampañas que exigieron a las autoridades electorales mantenerse alertas en varias situaciones.

Primero tuvieron que evaluar, comparar ideas sobre qué es y cómo debe ser la cobertura de los procesos electorales, y, el papel de los medios y como vigilantes del proceso democrático. El asunto fue decisivo: abordar los temas de las campañas, los partidos, los candidatos, los programas, el profesionalismo y la ética de los comunicadores, la información precisa al ciudadano, los noticiarios, encuestas, la formación de la opinión, la crítica, el equilibrio, la neutralidad y la objetividad; en otras palabras, el reto fue crucial para el tema de los medios de comunicación y la democracia.

En este terreno se jugaría, en buena parte de la legitimidad del proceso electoral en el año 2000. Los medios, con sus estilos, su manejo y su grado de profesionalismo, imprimirían el tono, la profundidad y la calidad de la contienda; y de los medios dependería la comprensión social del proceso.



Los candidatos a la Presidencia de México que visitaron al IFE para su registro oficial, cada uno por su cuenta plantearon una misma exigencia: apertura, objetividad, equidad en los medios de comunicación durante la campaña por venir.

Ante esos reclamos el propio José Woldenberg, Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respondió a los actores: "Es una exigencia que el IFE, la ley y la Constitución asumen. Necesitamos que las elecciones sean incuestionables, también por eso, porque los medios se habrán abierto a la pluralidad política, porque recogerán lo relevante, porque no habrá discriminación a ninguno de los contendientes y porque reproducirán con objetividad y equilibrio los actos y las manifestaciones de las diversas campañas electorales...México cursará un examen democrático, una prueba decisiva de que nuestra sociedad está preparada para convivir pacíficamente para que su diversidad de intereses, visiones, compitan en el marco de la ley. En esto el papel de los medios es esencial." ²⁷⁹

Esta demanda como se puede observar en las palabras citadas del presidente del IFE, nos lleva a reconocer invariablemente que la sociedad mexicana, tiene derecho a conocer con veracidad a cada una de las propuestas políticas que aspiran a gobernar el país, sin excepción, ni discriminación, antes de cualquier proceso electoral. La sociedad mexicana tiene derecho a evaluar trayectorias, programas, propuestas; tiene derecho, en suma, a fundar su voto en ese conocimiento. Esa es la función esencial de los medios: informar a la ciudadanía para que ella, con pleno conocimiento de causa, decida el gobierno que desea darse.

En esta labor, en Instituto Federal Electoral, se planteo frente al año 2000 que los medios de comunicación tenían tres grandes retos: "primero, asegurar que su público - lector, televidente o radioescucha- será enterado de todas las propuestas con equidad y sin exclusiones; en segundo lugar, impedir que a ideología o el partidismo se coloque por sobre la honestidad y la objetividad de la información; y en tercer lugar, ofrecer a la ciudadanía una visión de México, de sus problemas, que no sea simplificadora, que brinde al votante los elementos ciertos, los datos rigurosos, la investigación documentada, para un voto bien fundamentado; ni discriminación, ni partidismo, ni trivialidad." ²⁸⁰

El poder de los medios de comunicación es un hecho propio de la vida moderna. Se demostrado que *vivir en democracia plena se requiere de medios cada vez más libres y cada vez más influyentes; se necesita de su libertad, de su crítica y de su influencia, pero también se necesita de su compromiso explícito, y que los medios se vean como un elemento esencial de la democracia mexicana, una de las instituciones de la democracia y como tal, sujeta a reglas y valores.*

En esa tarea debemos reconocer que uno de los principales promotores de esta idea ha sido la actuación de por más de una década del IFE, que con su exigencia en el cumplimiento de las nuevas reglas del juego contribuyó a colocar en una situación diferente a los partidos políticos

²⁷⁹ *ibid.*

²⁸⁰ *ibid.*

frente a los propios medios. La finalidad de ampliar el acceso equitativo de estos en los procesos electorales. Tal misión no ha sido una tarea sencilla, pero la perseverancia de la institución y el nuevo contexto nacional que venía imponiendo ritmos y actitudes políticas, eran el mejor respaldo para conseguir nuevos espacios en los medios. En palabras del consejero presidente José Woldenberg, quien advirtió tajante:

"El IFE no va a renunciar a ninguna de sus atribuciones para procurar una contienda justa y equilibrada. Los partidos y las coaliciones políticas podrán hacer uso de un financiamiento público, que es el más alto en la historia del país, también será, por supuesto, el más equilibrado.

"Y no sólo eso, los tiempos oficiales que el IFE gestionará para los partidos y coaliciones será el más importante que esta institución haya distribuido. Vamos a asignar un total de mil 620 horas en tiempo de radio y 419 horas en televisión, y esa distribución será equitativa.

Para poner un ejemplo: el partido o coalición con mayor tiempo en televisión tendrá 107 horas en programas permanentes especiales, tiempos complementarios y spots publicitarios; el que le sigue tendrá 91 horas, y los partidos de registro reciente tendrán 44 horas en televisión. "

En la elección de 2000, los partidos políticos contaron con una presencia muy importante en los medios y con una distribución más equilibrada de sus tiempos al aire de sus programas. En este nuevo contexto donde los partidos políticos, cuentan con mayores recursos económicos para poder comprar sus propios espacios de difusión, también era necesario que la contraparte, es decir los medios de comunicación, adoptaran un compromiso explícito, en el que sus directivos, periodistas y comentaristas se asumieran plenamente como lo que son, una de las instituciones claves del funcionamiento democrático, con su papel específico y sus responsabilidades ineludibles.

En estos momentos en México y en los países de alto desarrollo democrático, los medios son una de las instituciones de la democracia. En retrospectiva, se puede afirmar que en el proceso electoral del 2000, como nunca antes los medios mexicanos asumieron su papel como el espacio privilegiado, en donde se expresó la pluralidad del país, el vehículo de contacto entre las ofertas políticas y los millones de ciudadanos. A pesar de existir aun pequeñas resistencias a asumirse como tales: *medios del proceso* y no como actores del mismo, aun así los avances son dignos de reconocerse.

10.4. La relación del IFE con la representación gremial de los medios de comunicación

A principios del siglo XXI ha quedado claro para todos que no es posible consolidar una democracia sin el concurso de los medios de comunicación masiva. Además, la importancia de los medios es cada vez mayor, no sólo en las contiendas políticas, sino en la vida cotidiana de la sociedad mexicana.



La vida política resulta impensable sin la intervención de los medios de comunicación. Por ello, las empresas televisivas y radiofónicas son espacios fundamentales para la creación y recreación de la información de los mexicanos y, al mismo tiempo, son vehículos cada vez más importantes que ligan a la política con la sociedad.

En este grado de desarrollo social de México no existe una sola actividad de difusión a escala nacional que no deba recurrir a la radio y la televisión, como lo demuestran, por ejemplo, las tareas de corte político-electoral de los partidos políticos o incluso las propias del empadronamiento o la promoción de la credencial para votar que el IFE impulsa en todo el país, y que se logra en gran parte a la labor de la radio y la televisión.

Durante las campañas políticas la importancia de los medios electrónicos se multiplica. Los partidos políticos encuentran en la radio y la televisión dos instrumentos imprescindibles para socializar sus mensajes. Los partidos están plenamente conscientes del uso que ellos realizarán rumbo a los comicios federales del año 2000.

A partir de la poderosa plataforma que son los medios de comunicación, los partidos pueden hacer campañas abiertas aprovechando las innovaciones tecnológicas, los mensajes y las opciones de la pluralidad política, podrán llegar a cada hogar, a cada centro de reunión en todos y cada uno de los municipios y distritos electorales del país para buscar y fundamentar el voto de los ciudadanos.

Quizá uno de los mayores avances, en este momento en México, sin duda se da en la apertura de los medios de comunicación en la vida pública, situación que se ilustra con la expresión de la pluralidad y del cambio político en México.

Sin embargo, al mismo tiempo que crece la importancia de los medios, se multiplica su responsabilidad ante la sociedad que recibe sus mensajes. Su impacto y la fuerza de su influencia convierten a los medios en tema y en expresión relevantes de la sociedad moderna.

En el intenso proceso de cambio que ha experimentado nuestro país se crea la pluralidad de las opciones políticas, los medios de comunicación han desempeñado un papel fundamental en la formación de la opinión pública de los ciudadanos mexicanos. Por estas razones, el Poder Legislativo, al aprobar la reforma electoral de 1996 recogió las principales preocupaciones de los partidos en materia de medios electrónicos.

En ese marco de búsqueda de consenso entre los actores principales del manejo de los medios, el IFE ha establecido una serie de acuerdos y lineamientos que son entregados antes del proceso electoral, a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, CIRT en donde se les plantean una serie de sugerencias para procurar una cobertura objetiva, equitativa, apegada a la ley.

Esta importante Cámara Nacional ²⁸¹ tiene por objeto representar los intereses generales de la industria y de las empresas que la constituyen, así como estudiar todas las cuestiones que afecten a las actividades industriales de sus miembros y proveer las medidas que tiendan al desarrollo de las mismas. Se constituyó para ser un órgano de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades de la actividad industrial que la constituyen, tuvo en el proceso electoral de 1999-2000, un papel protagónico como ninguna en el país durante este periodo, en un reclamo inusitado para ampliar su marco de acción y por supuesto de sus negocios.

A pesar de este cambio radical, que asumió este gremio empresarial, al inicio del proceso electoral la Comisión de radiodifusión del IFE, tiene como mandato del Artículo 48 del Cofipe, en su párrafo 10 debe entregar a la CIRT, un conjunto de lineamientos generales aplicables a noticieros electrónicos para su trabajo de información de las actividades de campaña; esos lineamientos se elaboran por el consenso de los partidos políticos registrados.

De 1997 al 2000 se entregaron tres documentos ceñidos a lo que indica la ley. Para el proceso electoral de julio de 2000, el 15 de diciembre de 1999 se realizó la segunda entrega a los representantes gremiales de la CIRT. La entrega fue a unos meses de la elección de 2000. Los lineamientos, en esta ocasión, fueron elaborados con el consenso de los 11 partidos políticos nacionales en la Comisión de Radiodifusión del IFE.

Como lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el IFE ha cumplido con el mandato constitucional de reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros, respecto

²⁸¹ Las funciones de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, CIRT, entre otras son las de: Participar en la defensa de los intereses particulares de sus socios sin más limitaciones que las señaladas por la ley. Ejercer el derecho de petición, haciendo las representaciones necesarias ante las Autoridades Federales de los Estados y los Municipios de la República y solicitar de ellas, según el caso, la expedición o modificación o derogación de las leyes y disposiciones administrativas que afecten a la actividad industrial que la constituyen. Actuar por medio de la comisión designada a este fin, como árbitro o arbitrador en los conflictos ante sus socios, si estos se someten a la Cámara por compromiso que ante ella se depositará y que podrá formularse en escrito privado.

Designar a las personas que deban representar los intereses de la industria, en el seno de las comisiones u organismos constituidos por el gobierno, en cuyo funcionamiento o integración hayan de intervenir las Cámaras. Realizar todas las demás funciones que señala la Ley y los Estatutos de la CIRT, así como las que se deriven de la naturaleza propia de la institución.

La Asamblea General, es la máxima autoridad de la CIRT. Se reúne anualmente dentro de los tres últimos meses de cada año, para revisar y aprobar por mayoría, las iniciativas y ponencias presentadas por los consejeros y socios, mismas que permiten el desarrollo de la industria. Analiza y aprueba el plan de trabajo del Consejo Directivo para el período siguiente y establece las líneas de acción a seguir, siempre con el objetivo de que tanto los radiodifusores como las estaciones de radio y televisión proyecten y desarrollen lo mejor de sí. La Asamblea General es regida por el Presidente del Consejo Directivo y durante sus trabajos, son designados los miembros de los Consejos Directivo y Consultivo.

El Consejo Directivo, Es el principal órgano de dirección de la CIRT. Designa los cargos de sus integrantes y de las personas que representan a la industria ante toda clase de autoridades e instituciones, tanto nacionales como internacionales y promueve en forma permanente la participación activa de los concesionarios de radio y televisión en el desarrollo del país. Está integrado por 22 consejeros quienes ocupan los cargos de Presidente, seis Vicepresidentes, Secretario, Tesorero, Prosecretario, Protesorero y once vocales. Fuente: Documentos Legales de la CIRT, 2000.

de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, y en su caso también de las coaliciones.

En palabras de el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, Arturo Sánchez Gutiérrez al referirse a esta obligación señaló: "esta será la tercera vez que la Comisión de radiodifusión del IFE haga una entrega de este tipo. Sin embargo, llegamos a este evento, después de un año en que hemos estrechado las relaciones entre la Cámara de la Industria de Radio y Televisión y las autoridades electorales. Incluso hemos firmado hace poco tiempo, un convenio de colaboración entre nuestras dos instituciones.

"Como muestra del ánimo para el diálogo que prevalece entre autoridades electorales y medios de comunicación, hace ya varias semanas se ha reunido una comisión de funcionarios de ambas instituciones, para desahogar la agenda que nos une en el presente proceso electoral.

El documento, entregado en esta ocasión por el IFE, expresa por primera vez la visión, los intereses, la manera como viven y evalúan los partidos el comportamiento de los medios electrónicos y sus noticieros.

Se trata entonces de un documento, según palabras de José Woldenberg, consejero presidente del Instituto Federal Electoral, "...que ilustra y contiene los puntos de vista de los competidores en las elecciones, y que nosotros como autoridad electoral reconocemos y valoramos, sobre todo porque es fruto de la suma de opiniones, de la confluencia de inquietudes y propuestas legítimas, del consenso de los partidos que hoy hacen valedera y transitable la competencia abierta y democrática.

"Los lineamientos, además, deben ser entendidos como recomendaciones de quienes son los protagonistas, por lo mismo quieren encauzar un comportamiento y contar con un marco de certeza sobre cómo serán tratados.

"El documento que hoy entregamos, está nutrido además por la propia experiencia de los partidos en 1994 y 1997. Los resultados, creo, han sido positivos, como exponen los partidos en la presentación del documento e insisten en una serie de pautas para que los problemas que aún persisten sean corregidos y los aciertos ratificados."²⁸²

En el proceso electoral de 1999 a 2000 los medios de comunicación masiva estuvieron presentes - aún cuando no alcanzaron los niveles de 1994- como plataformas de la difusión del proceso electoral. Incluso por ello, el IFE buscó a través de los medios cumplir su misión de contribuir a la promoción del voto y a la difusión de la cultura democrática.

²⁸² Versión estenográfica de la de presentación de los Lineamientos aplicables a los noticieros de radio y televisión con respecto a la información que emitan sobre las campañas electorales, efectuado en edificio "b" del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 15 de diciembre de 1999.

En ese tenor, las sugerencias de los partidos a los medios se centraron, fundamentalmente, en los temas de la equidad y neutralidad en el tratamiento noticioso a las distintas propuestas, de la calidad en el acceso a las noticias, del derecho de aclaración de la información y el respeto a los contendientes, que a su vez se ven correspondidas con el compromiso de los partidos de facilitar el trabajo de los equipos de la radio y la televisión durante toda la campaña.

Estos eventos de entrega de los lineamientos por parte de las autoridades del IFE a la CIRT de las sugerencias generales aplicables en los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos o coaliciones, aun son incipientes sus frutos, dada la magnitud y complejidad de la política mexicana. Su peso específico, tendrá mayor valoración cuando este proceso se perfeccione y culminen las diferencias que aun subsisten en la relación Gobierno-IFE-CIRT. De estas diferencias nos ocuparemos más adelante.

Revisar la importancia que el IFE le concedió a esta relación con la CIRT; es posible entender y ubicar que se asignó una alta prioridad. Ejemplo de ello, fue que durante la primer ceremonia de entrega, estuvieron presentes Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y Directores Ejecutivos del Instituto, concesionarios de radio y televisión integrantes de la CIRT y representantes de los partidos políticos ante el Consejo General y la Comisión de radiodifusión del IFE, el consejero presidente, José Woldenberg, reconoció que:

"En esta ocasión los lineamientos proponen un compromiso de corresponsabilidad de los partidos con los medios. Las sugerencias de los partidos a los medios, fundamentalmente en lo que hace a los temas de la equidad y neutralidad en el tratamiento noticioso a las distintas propuesta, de la calidad en el acceso a las noticias, del derecho de aclaración de la información y el respeto a los contendientes, se ven correspondidas con el compromiso de los partidos de facilitar el trabajo de los equipos de la radio y televisión durante toda la campaña; en materia logística y de aprovisionamiento de datos, imágenes, sonidos; pero también en lo que hace a la altura y nivel del debate.

Esto es, los partidos están comprometiéndose, por su parte, a:

1. Elevar la calidad de los mensajes de campaña que generen durante la contienda.
2. Las propuestas se hacen a unos medios de comunicación que son cada vez más libres, cuyo prestigio y poder depende de su capacidad para reproducir la pluralidad y de la calidad de sus emisiones.
3. Que el conjunto de los competidores reconozcan su mutuo derecho a no ser excluidos de los programas de análisis y debate organizado por los medios, y que se lo propongan a la radio y la televisión.
4. También es del todo plausible que entre los partidos se ratifique el derecho a que sus campañas sean presentadas con nitidez, y todos los partidos están dispuestos a aparecer en secciones dedicadas especialmente a las campañas electorales.

5. Además y dado que los recursos que los partidos destinan a los medios masivos es creciente de campaña en campaña, ellos mismos han sugerido que los espacios y tiempos pagados que aparezcan durante los noticieros se identifiquen efectivamente como espacios y tiempos comprados por el partido respectivo.
6. Los partidos subrayan en su documento el derecho irrenunciable también recogido de manera explícita en los principios éticos de la comunicación informativa de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, de respeto a la vida privada de los candidatos contendientes.
7. La separación de la vida privada y la pública, es uno de los pilares de convivencia civilizada, y es válido que se ratifique nuevamente por los partidos, en sintonía con los principios de los profesionales de la información.
8. En síntesis, lo que los partidos solicitan y a lo que se suma la autoridad electoral, es a que los medios nos acompañen en el desarrollo de un marco de competencia transparente y equitativo. Y nadie mejor que ustedes sabe manejar una tarea de esta naturaleza." ²⁸³

José Woldenberg, señaló que el documento era un exhorto que hacían los partidos políticos a los concesionarios de la radio y la televisión a través del IFE, para desarrollar un esfuerzo común, porque "...si cada uno de estos cumplen con sus tareas fundamentales, con seriedad y profesionalismo, estaremos en franca condición de ratificar la vía democrática como la única avenida deseable y transitable hacia una convivencia mejor en la sociedad mexicana" ²⁸⁴

A su vez, el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, Arturo Sánchez Gutiérrez, indicó que "...para la elaboración de los lineamientos, los partidos políticos consideraron con amplitud los principios éticos del periodismo, que la propia CIRT ha emitido para sus afiliados. Agregó que el documento es producto de pláticas y encuentros entre funcionarios del IFE y concesionarios, con el conocimiento puntual de los partidos políticos." ²⁸⁵

El artículo 48 párrafo 10 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (Cofipe), establece que a más tardar el 15 de diciembre del año previo a la elección, el IFE se reunirá con la CIRT, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros, los cuales son previamente consensados por los representantes de los partidos políticos que integran la Comisión de radiodifusión del IFE.

En esta ocasión, el Presidente de la CIRT, Joaquín Vargas Guajardo, en nombre de los concesionarios de radio y televisión afiliados a la cámara, reiteró su corresponsabilidad con el IFE y los partidos políticos en la tarea de promover entre la sociedad la más amplia difusión de los contenidos noticiosos de las campañas políticas relativas al proceso electoral federal 1999-2000.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Entrega IFE a la CIRT sugerencias de Lineamientos para la cobertura de campañas electorales. Número: 086 fecha: 15 de diciembre de 1999.

²⁸⁵ *Ibid.*

Vargas Guajardo se comprometió a difundir de inmediato, a todos los concesionarios de radiodifusión en el país el documento con las sugerencias de lineamientos que le entregaron las autoridades electorales. "Los radiodifusores mexicanos hemos contribuido, y al mismo tiempo reconocemos y apreciamos, el esfuerzo realizado por el IFE para fortalecer la vida democrática de México", apuntó.

Como se puede apreciar, a los medios de comunicación electrónica, se les ha concedido una alta importancia, están en el centro de la construcción del entramado democrático, y que incluso su propia libertad se fortalecía con los contenidos del documento que elaboraron los partidos y el IFE entrega y posteriormente a través de su Comisión de radiodifusión monitorea su cumplimiento.

10.5. Las diferencias con los concesionarios de radio y televisión

Los lineamientos de "buena conducta" para los medios de comunicación es una exhortación de buena fe para hacer un esfuerzo común, en un tema que compete a medios, autoridades y partidos. Esto debido a que la gran mayoría de los medios son de carácter privado, y el mandato no es obligatorio, sino son una serie de sugerencias, que cada medio interpreta como quiere. En abono de la CIRT, se debe reconocer que sus dirigentes solicitaron a sus afiliados el mayor posible a estos lineamientos recomendados por el IFE. Hasta el año 2000 se había avanzado mucho, sin embargo empezaron a aflorar ciertos intereses entre los concesionarios que metieron en dificultades a sus representantes gremiales.

Por otra parte, existen otros factores externos que afectan este proceso, y que involucra a los propios medios, partidos y autoridad electoral que aun están en proceso de mejora y definición. El primero, - de mejora - obedece a las limitaciones de los partidos políticos para producir con calidad de manera independiente sus programas. Para los partidos con grandes recursos, esta situación se aminora por su capacidad para contratar a productoras profesionales y comercializadoras para resolver este asunto. Este punto ha quedado en manos de los partidos para definir contenido y calidad de sus programas. En consecuencia es su responsabilidad elevar la calidad de sus mensajes, sus plataformas políticas y los perfiles de sus candidatos. Si son capaces también de interesar a la gente y motivarla a participar con su voto en la solución de los problemas colectivos, habrán dado un gran paso en la difusión de sus proyectos.

Y en segundo, - de definición - factor tiene que ver con la relación del IFE con los concesionarios de la radio y la televisión. Relación que no ha sido definida con precisión, y lo mismo se ha prestado a situaciones irregulares. Hasta ahora la fuerza moral del IFE había garantizado, como se le mandata, que cada paso donde se defina el proceso se haya dado con estricto apego a la ley. Sin embargo, el proceso electoral de 2000, las cosas habían cambiado abruptamente en su relación con la CIRT.

Esta relación que se mantuvo con "alfileres" y de buena fe, entre el IFE y la CIRT, no resistió el peso de las ambiciones de los dueños de los medios de comunicación. El gran porcentaje de

recursos recibidos por los partidos les pareció apetecible, y quisieron más. Así el presupuesto de los partidos políticos se volvió un botín a disputar. Su ambición fue tan grande, que llegó a plantear que el IFE no es una instancia gubernamental. Con ello, los medios intentaron desconocer al IFE, como un organismo público, con el argumento de que era un "organismo autónomo" y por lo tanto independiente del Estado.

Con esta maniobra los propietarios y sus gremios de los medios pretendieron desconocer los tiempos otorgados al IFE por la Secretaría de Gobernación como "tiempos oficiales" para la difusión de los programas del propio IFE y de los partidos políticos nacionales, con la finalidad de que estos tiempos fueran comprados de manera directa y dejar de utilizar el tiempo del 12.5 % oficial.

Las presiones de los concesionarios la trasladaron a la propia programación de los *spots* en horas de la baja audiencia o en horarios de madrugada, e incluso hubo quejas del IFE, de que ni siquiera se programaban, ejerciendo una especie de presión de veto, censura y no programación, entre otras acciones de los materiales propuestos por el instituto.

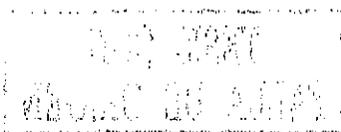
Las diferencias por no reconocer los tiempos oficiales del Estado salió a flote y los Consejeros electorales del IFE, denunciaron estas anomalías ante la opinión pública y los partidos políticos. En nombre de los concesionarios de radio y televisión afiliados a la CIRT, Joaquín Vargas Guajardo, mantuvo una beligerancia en el tema y obligó a las partes a sentarse a discutir el asunto. La gravedad del tema provocó a que la Secretaría de Gobernación (SEGOB), interviniera para resolver el diferendo.

Así, el 13 de abril del 2000, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), llegaron a un acuerdo por medio del cual establecieron "...un compromiso para la transmisión, en todo el país, de aquellas campañas que han sido solicitadas por el IFE en el ejercicio de sus atribuciones.

Cabe señalar, que las partes involucradas en dicho acuerdo refrendaron "...su compromiso para participar, decididamente, en el proceso de construcción y perfeccionamiento de la vida democrática en nuestro país. Por lo que hace al derecho del IFE a los tiempos fiscales, este diferendo se mantiene y será resuelto, en las vías jurisdiccionales correspondientes, al término del proceso electoral del año 2000." ²⁸⁶

Sin embargo, las cosas no cambiaron y los compromisos no se cumplieron. Ello a pesar de la reunión del 13 de abril en la Secretaría de Gobernación. Por esta razón, nuevamente el asunto explotó por la intransigencia, el cambio de reglas y de sus compromisos por parte de los concesionarios al dejar de transmitir los promocionales del IFE, en los cuales se difundían los eventos planeados por el Consejo General con la finalidad de llamar a participar a los ciudadanos en todas las etapas relativas al proceso electoral del 2 de julio de ese año.

²⁸⁶ Comunicado de prensa SEGOB-IFE-CIRT. 13 de abril de 2000



Las cosas llegaron a un extremo tal, que los Consejeros Electorales, el 27 de abril de 2000, acordaron emitir en una declaración conjunta, el consejero presidente y los Consejeros electorales del IFE le solicitaron al Secretario Ejecutivo, Fernando Zertuche, que le enviara una comunicación al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, Alejandro Montaña, para que informara al órgano electoral acerca de las razones por las que se dejaron de transmitir los *spots* y las campañas promocionales del Instituto.

Durante la sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), que recibió el informe sobre los programas y campañas de difusión realizados por la institución para este año, se expusieron además, diversos puntos de vista de los integrantes de este órgano colegiado en relación al tema.

En su intervención, el consejero presidente del IFE, José Woldenberg, exhortó a los medios a difundir de inmediato las campañas del Instituto, pues de su transmisión dependía en gran medida el éxito de las elecciones federales que se celebrarían el próximo 2 de julio.

Indicó que la solicitud de espacios en medios electrónicos se hacía con fundamento en la Ley Federal de Radio y Televisión, y subrayó que "las tareas que pone en marcha el IFE son de interés público, es decir, competen a toda la nación".²⁸⁷

Woldenberg destacó también que a partir de esa fecha, de acuerdo con un monitoreo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, ya se habían empezado a transmitir los *spots* del IFE en los medios electrónicos de comunicación.

Por su parte, el Consejero Electoral Juan Molinar Horcasitas consideró que esta acción era grave porque afectaba la operación del IFE en momentos críticos para el desarrollo del proceso comicial y había causado un daño que ni RTC podrá reparar.

"Es grave también la omisión de RTC porque con esta irresponsable inacción ha dejado, hasta ahora, en completo estado de indefensión al Instituto Federal Electoral, porque RTC no ha producido una sola respuesta oficial formal ante este Instituto, ante la cual nosotros podamos actuar por la vía legal", señaló en esa declaración.²⁸⁸

En la sesión, el Consejero Electoral, Emilio Zebadúa, a nombre de los Consejeros electorales y del consejero presidente, leyó una declaración en la cual señaló: "A nombre de los Consejeros electorales y del consejero presidente del Instituto Federal Electoral, quisiera hacer una solicitud al señor Secretario de este Consejo para que, en base en los artículos 84 y 89 del Cofipe, sea tan amable de enviarme una comunicación al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación."

²⁸⁷ Comunicado de prensa. "Solicitará el IFE a RTC informe sobre las razones del incumplimiento en la transmisión de sus *spots*." número:055, 27 de abril de 2000.

²⁸⁸ op.cit.



"Esta comunicación fue planteada en los siguientes términos: "Estamos, en efecto, frente a uno de los problemas más serios que ha afectado la operación del Instituto en éste y cualquier otro de los procesos electorales federales que le ha tocado organizar al IFE. A partir del informe del Secretario, este Consejo General conoce ahora formalmente y para el récord el que desde octubre de 1999 hubo incumplimiento en la transmisión de los spots del IFE y sus campañas en la mayoría de los canales comerciales de televisión, afectando especialmente la campaña de promoción de la participación ciudadana, la convocatoria a los ciudadanos a capacitarse para integrar las mesas de casillas, y la promoción del voto libre y secreto. En los meses de marzo y abril cesó la transmisión de nuestros spots.

"Los datos más recientes muestran que del 17 al 24 de abril los spots del IFE aparecieron sólo en los canales 11 y 22. En cambio, los canales dos, cuatro, cinco, siete, nueve, trece o cuarenta no difundieron uno solo de nuestros spots. Incluso los canales que sí transmitieron los spots, el 11 y el 22, lo hicieron en los horarios de menor audiencia. Para todos los efectos prácticos las televisoras han excluido los spots del IFE en buena parte del proceso electoral a pesar de lo que señala el artículo 46 párrafo segundo del Cofipe, que dice: "Los tiempos destinados a las transmisiones... del Instituto Federal Electoral tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios deberán transmitir en horarios de mayor audiencia.

"El origen de esta exclusión está documentado en la circular número 3236 expedida el 23 de febrero de 2000 por el Director General de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, licenciado César Hernández Espejo, donde señala que, y cito: "...el Consejo Directivo de la CIRT aprobó en su reunión de trabajo (el 22 de febrero de 2000) un acuerdo en el sentido de informar a nuestros socios que las transmisiones de mensajes institucionales del Instituto Federal Electoral para promover el voto y cualesquiera otras actividades que no estén directamente relacionadas con los mensajes de los partidos... no procede su transmisión (sic)". Y añade la CIRT: "...por esta razón, recomendamos a nuestros socios que desde este momento no transmitan los mensajes institucionales del IFE..."

"Ante estos hechos y documentos se le solicita al Secretario Ejecutivo que le envíe una comunicación al licenciado Alejandro Montaña Martínez, Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, para que informe al IFE las razones por las cuales la dependencia a su cargo -que conforme a las leyes y disposiciones de la materia tiene la obligación de garantizar el uso de los tiempos oficiales en la radio y televisión- no actuó en respuesta a la circular número 3236 de la CIRT obligando a los concesionarios de la radio y la televisión a cumplir con las disposiciones de la ley y las directrices de la propia Dirección de RTC.

"Asimismo, que explique a este Instituto las razones por las cuales en los hechos permitió la acción tomada por la CIRT en perjuicio de los derechos del IFE y la difusión de sus campañas, dejando al Instituto Federal Electoral en estado de indefensión desde el pasado 23 de febrero.



"Por último, se le solicita al Secretario Ejecutivo le pida en dicha comunicación al Director de RTC que nos explique los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se propone -en el marco de la ley- reparar el daño a los derechos del IFE y al proceso electoral, y cómo se propone compensar la difusión de las campañas del Instituto en lo que resta del proceso hasta el 2 de julio y los días subsiguientes.

"Se trata, como se ha dicho, de un problema muy delicado que enfrenta no sólo el Instituto sino el proceso electoral del 2000 en su conjunto, por lo cual solicitamos una respuesta pronta y expedita de parte de la autoridad responsable de 'proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión', tal y como el artículo 23, fracción XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación obliga a la Dirección General de RTC."²⁸⁹

El conflicto permaneció durante varias semanas, y sólo por la firme presión de Consejo General del IFE, las cosas mejoraron, pero siguió latente la inconformidad de los concesionarios. Acataron las instrucciones de Gobernación, pero no retiraron sus demandas.

En palabras de José Woldenberg, reconoció ante la prensa el estatus de este conflicto: "Como ustedes saben, en las semanas previas existe un diferendo de la Cámara Nacional de Radio y la Televisión con el IFE sobre nuestro acceso a los tiempos oficiales. Reitero nuestra tesis: el IFE es parte del Estado pero como organismo autónomo. Como es de su conocimiento, también, aunque persiste la diferencia en la interpretación, hemos alcanzado con la Cámara un acuerdo para posponer la aclaración hasta después del proceso electoral y gracias a ello hoy nuestras campañas están al aire llegando a millones de mexicanos a través de las emisiones de los concesionarios agrupados en la CIRT. Así el proceso electoral va sobre ruedas y es preciso reconocerlo: se está cumpliendo con los objetivos que esta institución se planteó para tener un proceso electoral confiable y transparente. En este trayecto que nos resta, seguiremos necesitando de los medios, quizá más que antes, de su colaboración y también de su generosidad."²⁹⁰

Finalmente, para fines del mes de mayo, las transmisiones del IFE, nuevamente fueron colocadas al aire. Pero el daño estaba hecho, el IFE se vio indefenso, sin mecanismos de sanción. Los concesionarios han ganado una batalla. Se sienten seguros de que obtendrán algunas ventajas de este conflicto.²⁹¹

²⁸⁹ *ibid.*

²⁹⁰ En Versión estenográfica de la inauguración del foro "comunicación política y elecciones, efectuado en el auditorio del instituto federal electoral, México, D.F., a 8 de mayo de 2000.

²⁹¹ Según otro testimonio, el de la doctora Jacqueline Peschard, Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, durante la sesión ordinaria del, efectuada el día 31 de mayo de 2000, intervino para informar al Consejo General, sobre este asunto en los siguientes términos: "Aquí quisiera tomar unos minutos más para informarles que el día de ayer recibí una carta del licenciado Joaquín Vargas, Presidente de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, en la que señala que ante el proceso electoral que vive nuestro país, esta Cámara ha promovido continuamente entre sus afiliados, que la transmisión de noticias relacionadas con las actividades que realizan los partidos políticos se conduzcan bajo principios de apertura y equidad. "Por esto -dice el licenciado Vargas- me permito reiterarle que continuaremos exhortando a las estaciones de radio y televisión para que actúen observando los principios mencionados en sus transmisiones noticiosas,



Esto se corrobora aún más cuando – ya concluido el proceso electoral de 2000 – el IFE, sigue sometido a las presiones para transmitir su programación de habitual de promoción de sus actividades en materia electoral. Un ejemplo de ello, fue el conflicto que ocurrió en abril de 2001, con Televisa cuando el IFE denunció nuevamente que esta empresa estaba violando sus prerrogativas.

Por su parte, el Grupo Televisa negó de inmediato que hubiera violado las prerrogativas del Instituto Federal Electoral y los partidos políticos, tal como lo había advertido el IFE en dos quejas presentadas ante la Secretaría de Gobernación.

Reforma publicó dos oficios enviados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y partidos políticos del IFE a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Segob, en los que se informa sobre las irregularidades en las que estaba incurriendo Televisa.

Las inconformidades señalaban que la televisora se había negado el 11 de abril de 2001 a recibir los materiales de los programas permanentes de cinco partidos políticos; y el 17 de abril modificó el horario de transmisión del programa especial del IFE además de repetir el programa de marzo en lugar de transmitir el correspondiente a abril.

Al respecto, la televisora manifestó este a través de un comunicado: "Lamentamos profundamente enterarnos de los comunicados del IFE dirigidos a RTC, por algunos medios de comunicación. A pesar de ello, reiteramos que en ningún momento nuestras acciones han dejado de estar apegadas a la ley; y manifestamos nuestra voluntad de, en caso de que existieran diferendos, resolverlos en los ámbitos correspondientes".²⁹²

La Dirección Corporativa de Comunicación de Televisa aseguró que había cumplido con todas las transmisiones de los programas de los partidos políticos.

Explicó que la repetición del programa de marzo se debió a que la producción correspondiente a abril fue entregada por RTC a las 12:16 horas del 16 de abril, con menos de 24 horas de anticipación, "por lo que fue material y técnicamente imposible incluirlo en la programación del día siguiente".

Sobre el cambio de horario en la transmisión de dicho programa, Televisa señaló que "en ningún momento ha acordado con autoridad alguna la transmisión por canal 2, a las 12:00 horas, de los programas de referencia".

respecto del actual proceso electoral. En mi opinión, esta comunicación es un compromiso claro de la Cámara para impulsar la equidad en la cobertura de las campañas en el último tramo, que es muy importante de éstas. En ese sentido, creo que debemos de congratularnos con esta carta." En Versión estenográfica de las palabras de la doctora Jacqueline Peschard, consejera electoral y presidenta de la comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión, durante la sesión ordinaria del consejo general, efectuada el día de hoy, México, D.F., 31 de mayo de 2000.

²⁹² Ernesto Núñez. "Niegan violar prerrogativas del IFE". En Reforma. 19/Abril/2001. Cd. de México, México.

Agregaron que en lo que va del año se le habían ofrecido a RTC diversos horarios disponibles, sin que existiera acuerdo formal hasta ese momento.

Respecto a la negativa de su personal a recibir el material de los programas de cinco partidos políticos, Televisa aclaró que por ley, los materiales del IFE debían entregarse por conducto de RTC. En la queja que presentó el IFE por este hecho, había reconocido que dicho material fue llevado a la televisora por un empleado del IFE.

Por su parte, el IFE informó a *Reforma* que los materiales relativos a los programas del PAN, PAS, PT, PSN y Convergencia, que Televisa se negó a recibir, serían entregados a través de RTC, como señala la ley.

Quedó sin resolver la solicitud que hizo el Instituto para reponer la transmisión de su programa especial correspondiente al mes de abril, con el tema "La Mujer: derechos y equidad".

En una carta dirigida a *Reforma*, el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos del IFE, Arturo Sánchez, informó que dicho diferendo estaba siendo dirimido entre el IFE, la televisora y RTC.

El funcionario del IFE reconoció las anomalías, al señalar que "es cierto que la empresa Televisa se negó a recibir, como era la costumbre, los materiales relativos a los programas de los partidos políticos".

Sin embargo, Sánchez Gutiérrez aclaró que el IFE mantiene "una cordial relación institucional con los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, en particular con la empresa Televisa, a través de RTC".

"En relación con la transmisión de los programas de los partidos políticos, la empresa Televisa ha cumplido seriamente, tanto con la apertura de los espacios destinados a estos programas, como con su transmisión", agregaba la carta.

Por su parte, el recién nombrado secretario de Gobernación, Santiago Creel, dijo que no se habían constatado las anomalías en que habría incurrido la televisora. "Hasta el momento no se han detectado esas irregularidades, se están llevando las pláticas a través de RTC, tanto con la televisora como con el IFE y no hemos podido constatar esa denuncia", expresó. También indicó que había un diálogo formal entre Televisa, el IFE y RTC para buscar la conciliación y el acercamiento entre las partes.

A pesar de la salida obligada en la relación CIRT-IFE, ante lo inminente de las elecciones del 2 Julio de 2000, sólo pospuso este conflicto y se trasladó incluso hasta el 2001, sin que al cierre de esta investigación, no haya sido atendido ni resuelto el asunto. Esta disputa reciente con Televisa, la hicieron parecer como banal, sin embargo, no deja de esconder una serie de presiones mínimas, que en conjunto de los medios para el IFE, podrían ser demoledoras de sus mandatos

constitucionales. Por ello, aún cuando pequeñas no deben soslayarse ni dejarse pasar, por ningún motivo.

Sin duda alguna, los agremiados a la CIRT, sacarán ventaja si el Estado no encuentra una solución adecuada para resolver estas presiones. A pesar de creciente papel de los medios de comunicación, sus dueños olvidan su obligación como medios concesionados y de interés público, y solo han visto en los procesos electorales la posibilidad de incrementar sus ganancias. Además, de manera paralela y como nunca, en los tiempos recientes, los dueños de los medios desnudaron sus ambiciones, y se situaron en un grupo de presión en contra del Estado y a la vez contra la sociedad. Defendieron su coto de poder económico, su poder de manipulación o desinformación y su postura a favor del mejor postor.

La incertidumbre de no saber quien sería el ganador de las elecciones de Julio de 2000, los puso en zozobra, y los colocaba frente a dilemas: apoyar al viejo partido o apostar a nacimiento de una nueva alternancia en el poder. Sus beneficios, sus prebendas estaban en peligro, sabían que con el régimen en el poder tenían garantizados los favores gubernamentales, con cualquier otro había que empezar de nuevo. Por ello, como podrá apreciarse más adelante en los monitoreos de los noticieros que realizaba el IFE, entre más avanzaba las campañas electorales, las campañas negativas en contra de los partidos y candidatos presidenciales de oposición fueron incrementándose, y en cambio las notas positivas a favor del candidato oficial iban en aumento.

Por estas razones, los dueños de los medios intentaron vender cara sus posturas, al Estado cuestionándole sus "tiempos oficiales" para eliminarlos o condicionárselos, a los partidos, adoptando posturas ambivalentes. Con el partido en el poder, cobrando altas facturas por favorecer su cobertura y discurso; y a pesar de todo con los partidos de oposición manteniendo una posibilidad, concediéndoles espacios, pero nunca mayores a los del partido oficial.

Por primera vez, en los años recientes los medios jugaron un papel ambiguo, zigzagueante, conservadores y golpeadores de las instituciones democráticas, así como de avanzada, sin proponérselo fueron motores del cambio. Sus espacios informativos se vieron permeados por las nuevas formas de la pluralidad, a las que no pudieron sustraerse. Su tradicional papel de manipulación o incluso de desinformación se veía reducido ante la avalancha de información y la exigencia de la sociedad de apertura de sus espacios.²⁹³

²⁹³ Sobre este tema, Raymundo Riva Palacio, uno de los más prestigiados periodistas mexicanos, escribió, apenas unos meses del proceso electoral de julio de 2000. "México es una sociedad mayoritariamente urbana y, sin embargo, este fenómeno, esta ola democratizadora no ha sido una constante en su cultura, pues en un mundo donde la apertura en la información ha sido clave en los procesos democráticos en México se han cerrado accesos, se retorna al amago y se fuerza al regreso de la etapa oscura del secreto. Las instituciones poderosas, entre las cuales se encuentran ya los medios de comunicación, se aprovechan de la maleabilidad de los criterios y las ideologías para conducir las acciones ciudadanas. Se sirven de la desinformación para confundir las conciencias adormecer el derecho a saber y anestesiar el derecho a participar con el pleno conocimiento en las decisiones públicas. La desinformación es un fenómeno de la lucha por el poder, se desinforma para moldear a la opinión pública y entender así las fronteras del dominio político, es decir, la desinformación es el ejercicio de las mentiras, se engaña para mantener el poder, llegar a él o querer más". En Miguel Angel Aguilar, *et al. Medios de Comunicación y Cultura Política*. Fundación Pablo Iglesias/ COPPPAL. Madrid, 1999, pp. 115 y 116.

No obstante, la sociedad mexicana les ha concedido credibilidad, el Estado les ha reconocido espacios, y sin embargo los concesionarios no quieren darse cuenta que los medios tienen una enorme responsabilidad social. Los medios, a pesar de que son una gran aportación en la transición mexicana, en más de una ocasión se han convertido en el freno, y sólo responden a sus intereses económicos inmediatos.

Los medios de comunicación, como bien lo ha definido Raúl Trejo, "Ejemplifican y propician, una de las paradojas más embarazosas de la transición mexicana: se han convertido en actores imprescindibles de los cambios políticos, pero al mismo tiempo, son una de las causas del rezago y atraso de la sociedad; a la vez que son uno de los espacios más dinámicos para la propagación de una nueva cultura política, los medios son ellos mismos uno de los segmentos más rezagados respecto del contexto de reformas que hay en el país. En tanto que en México todo o casi todo cambia, los medios han seguido sin transformaciones estructurales ni legales significativas. Pero aún así, están cambiando"²⁹⁴

El papel de los medios, no se regatea, pero en esta transición culminada, se vieron cortos de miras en su relación con otros actores. Si no aprovechan este tiempo para construir su nueva institucionalidad en el proceso de consolidación democrática que se inicia a partir de 2000, sus aportaciones se verán mermadas. Tal vez ganaran individualmente en lo económico, pero su aportación a la democracia podría ser seriamente cuestionada. Sin duda, que tienen derechos y merecen una parte del pastel, pero no deben pretenderlo todo.

Por ello, sin conceder, el poder público deberá encontrar una salida, que anticipe esta demanda de los concesionarios y revisar con detalle si alguno de sus argumentos son válidos, de no ser así se les debe dar una respuesta firme y tajante para que no pongan en duda la labor de una institución pública y fundamental para la democracia mexicana, como es el FE.

Por estas razones, los poderes Ejecutivo y Legislativo - e incluso ahora el Judicial - deberán estar muy atentos para contener las presiones de este sector concesionado. En particular, el Congreso de la Unión deberá revisar la situación de la autoridad electoral, -en este caso el IFE- frente a la validez y contundencia de sus recomendaciones y sus mandatos legales, sobre todo porque cada vez más, las campañas políticas serán de corte mediático, y el espacio natural, serán justamente los medios de comunicación masiva.

²⁹⁴ Raúl Trejo Delarbre. Volver a los medios. De la crítica a la ética". Ediciones Cal y Arena. México, 1998, p. 207.



Capítulo XI

Sistema de información para conocer el desarrollo de los comicios del 2 de julio

El Consejo General del IFE aprobó el 27 de abril de 2000 los lineamientos del Sistema de Información de la Jornada Electoral, el cual serviría para proporcionar información detallada, suficiente y oportuna sobre el desarrollo de los comicios en las más de 112 mil casillas que se instalarían el 2 de julio.²⁹⁵

En esta sesión ordinaria, el presidente de la Comisión de Organización Electoral, Jesús Cantú, explicó que este acuerdo permitiría que todos los miembros de los Consejos del IFE accederán a la información que se generaría a lo largo y ancho del país, a fin de valorar paso a paso, la calidad de la jornada electoral.

Por su parte, el consejero electoral Mauricio Merino dijo que este sistema de información sería una de las operaciones logísticas más complejas del proceso electoral porque concentraría en unas cuantas horas el desarrollo de la votación de las más de 112 mil casillas mediante 14 mil rutas electorales en todo el país.

El Consejo General recibió el tercer informe sobre el cumplimiento del acuerdo por el que se establecía que todas aquellas personas físicas y morales que pretendían llevar a cabo encuestas por muestreo, adopten criterios de carácter científico para su realización.

Asimismo, en esa misma ocasión se conoció el referente a los resultados del monitoreo en espacios noticiosos de los medios de comunicación, correspondiente al tercer mes de campaña del 2000.

El Consejo General también aprobó el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de los escaños por el principio de representación proporcional en la Cámara de Senadores, además de los criterios que se tomarán en cuenta para el otorgamiento de senadurías de primera minoría a partidos y coaliciones, con base en los resultados del 2 de julio.

En su sesión además, los Consejeros electorales aprobaron el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules plurinominales en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos y coaliciones de acuerdo con los resultados electorales.

De igual modo, sobreseyó la queja presentada por la coalición Alianza por el Cambio en contra del PRI, por presuntas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (Cofipe), y declaró infundada la queja presentada por ese instituto político en contra de esa misma coalición.

²⁹⁵ Comunicado de prensa. Aprueba Consejo General del IFE sistema de información para conocer el desarrollo de los comicios del 2 de julio. Número: 054, 27 de abril de 2000.



Entre otros asunto, el máximo órgano de decisión del IFE también conoció los informes que le presentó la Secretaría Ejecutiva respecto a la negociación y compromisos adquiridos por la institución para celebrar el debate entre los candidatos presidenciales.

11.1. La publicidad plural e institucional del IFE

La publicidad plural e institucional del IFE se ha colocado como una promoción que busca la imparcialidad, por lo tanto se ha ganado credibilidad entre los mexicanos. En esa tarea debemos reconocer que uno de los principales promotores de esta idea ha sido la propia actuación, por más de una década, del IFE, que con su exigencia en el cumplimiento de las nuevas reglas del juego contribuyó a colocar en una situación diferente a los propios medios.

Esta actitud de imparcialidad y de utilizar los tiempos oficiales, que incluso a algunos medios en principio no les gustó o no han querido entender, ha tenido que mantenerse a costa de viento y marea, hasta que los interlocutores en el proceso lo han aceptado a regañadientes. En esta labor, se ha disputado en muchos tonos y espacios, incluso no ajenos al debate rispido. En palabras del consejero presidente José Woldenberg, advirtió tajante sobre esta discusión vital de los medios:

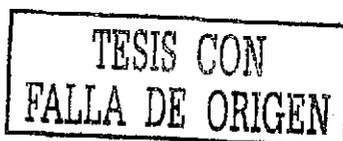
"Como ustedes pueden observar, las campañas para el Instituto Federal Electoral, las campañas de difusión están lejos de ser un recurso accesorio o prescindible, muy por el contrario, son herramientas fundamentales en el proceso de formación ciudadana y de construcción de confianza en los procesos electorales.

"Para cumplir este doble cometido, las campañas necesitan tener presencia, y para tenerla, el Instituto apela permanentemente al apoyo y al compromiso democrático de los medios masivos de comunicación.

"Para fortuna de todos, en los últimos días se ha normalizado la difusión de nuestras campañas institucionales en los medios electrónicos de comunicación. Estoy convencido que estos spots seguirán difundándose hasta la conclusión del proceso electoral de este año y que contribuirán, sin duda, al éxito en los trabajos del Instituto Federal Electoral para la realización de elecciones transparentes y confiables."²⁹⁶

En cualquier parte del mundo, hoy en día, decir política es en buena medida decir comunicación, y no solo porque la comunicación acompaña la acción política y le proporcione la posibilidad de tener mayor alcance, sino porque en las últimas décadas la política misma y la forma de hacer política se han transformado merced a la omnipresencia de la comunicación de masas.

²⁹⁶ Versión estenográfica de la Presentación de la Campaña de Difusión del IFE para el proceso federal electoral 1999-2000, efectuada el día de hoy, México, D.F., 2 de mayo de 2000.



La gente sabe *quién es quién* en la política, por lo que lee, escucha y observa en los medios electrónicos o impresos. Son éstos los que dan a conocer los perfiles políticos de los actores, relatan el acontecer político, los que lo impregnan de significados precisos y los que de este modo contribuyen a configurar las percepciones de los individuos y los grupos sobre el universo de la política y sus actores.

De manera que hacer política y más todavía hacer política electoral, es poco menos que impensable sin el concurso de los medios. Pero esto no solo vale para los contendientes en una competencia electoral, que legítimamente buscar captar simpatizantes y electores. Vale también para el organizador y árbitro de la contienda, cuya finalidad última es servir a la causa de la democracia y cuyo propósito práctico es promover la participación ciudadana libre, informada, razonada y responsable, en todos y cada uno de los eslabones que integran el proceso electoral y que tienen su momento culminante en la jornada comicial.

Para cumplir de manera eficaz con el mandato legal, se debe asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática. En ese sentido, debemos reconocer que el IFE despliega una amplia gama de programas y actividades entre las que se cuentan el diseño, la producción y la difusión masiva de diversas campañas, que bien vistas constituyen una sola campaña de carácter integral con diversas vertientes y etapas que acompañan, refuerzan y promueven las acciones fundamentales del Instituto en el proceso electoral.

En este marco de labores, en otra ocasión durante la sesión ordinaria del día 31 de mayo, y en la exposición del Punto de Acuerdo ante el Pleno del Consejo General, José Woldenberg consejero presidente, leyó un acuerdo por el que se instruyó al Secretario Ejecutivo y a la Dirección Ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos para que ante las autoridades competentes tramitaran espacios en medios de comunicación, transmitidos en cadena nacional, en los que se difundirían diversos aspectos de la jornada electoral del año 2000.²⁹⁷

²⁹⁷ "El día 2 de julio vamos a un ejercicio democrático inédito, la conclusión del largo periplo que está conformando la voluntad mayoritaria del país, todos los elementos y los conocimientos disponibles nos advierte que tendremos una contienda extraordinariamente disputada, grandes energías políticas, miles de ciudadanos, de candidatos y decenas de miles de militantes estarán en la calle vigilando el curso de la fiesta cívica."²⁹⁷

"Es preciso que esa poderosa y masiva presencia, sea puntualmente orientada, informada, lo mismo del curso de la jornada en todo el país que del cómputo realizado en las casillas electorales. Además, una vez realizado el cómputo de los sufragios en las casillas y una vez que los resultados hayan llegado a las Juntas Distritales, la información se irá incorporando al PREP. A partir de las 8 de la noche cuando se haya cerrado la última casilla de Baja California, de inmediato se abrirá la información a cada partido, a este Consejo y por medio de Internet a todo el mundo, del mismo modo que sucedió en la elección federal de 1997.

"A partir de las 8 de la noche, hora del centro, empezarán a difundirse los resultados de las encuestas de salida y, sobre todo esperamos se darán a conocer los resultados de los conteos rápidos, así que la noche del 2 de julio y la madrugada del 3 se incrementará la demanda de información, ciudadanos, partidos, medios de comunicación nacional e internacionales, estarán atentos como nunca y serán agentes que nos exigirán cifras, datos, información cierta." En Versión estenográfica de las palabras del Mtro. José Woldenberg, consejero Presidente, en el punto del orden del día relativo al proyecto de acuerdo del consejo general del Instituto Federal Electoral por el que se instruye al Secretario Ejecutivo y a la Dirección Ejecutiva De



Los consejeros electorales y los propios partidos ahí representados sabían que el IFE estaba obligado a responder puntualmente a esa inquietud social y política, de brindar la información fidedigna, de primera mano, objetiva y oportuna sobre el desarrollo de los comicios, sobre los resultados electorales preliminares, el día mismo de la elección y a todos los ciudadanos posibles.

La elección del 2 de julio no era un suceso cualquiera, era la más abierta y reñida contienda electoral quizá de esta generación para evitar reacciones inopinadas, proclamas o autoproclamas sin fundamento, para desvanecer dudas; el IFE apeló contar con la comprensión de los concesionarios de la radio y la televisión y con la colaboración del gobierno de México. La noche del 2 de julio y las primeras horas del día exigían emprender esta tarea vital: poner al alcance todos la información del curso de la jornada y de los resultados electorales preliminares. En este último punto, se jugaba al final, la credibilidad, la legitimidad de un proceso que le importaba mucho a la nación.

11.2. La publicidad sobre las obras y los programas gubernamentales

Más allá de las estrategias de partido y a tres semanas de la elección, el IFE aprobó dirigir una *exhortación a los gobiernos federal, estatales y municipales para suspender cualquier promoción de obras públicas ante el inminente proceso electoral del 2000*, considerando que sería bienvenido todo gesto, toda acción, que descargara suspicacias a favor de la claridad en la contienda.

Sobre estas acciones José Woldenberg informó ante el Consejo General del IFE: "En la sesión pasada, el representante de la Coalición Alianza por el Cambio nos solicitó un informe de las repercusiones que ha tenido una misiva: la carta que los ocho consejeros electorales, el secretario ejecutivo y un servidor enviamos a los 33 titulares del Poder Ejecutivo, a nivel local y federal, en todo el país.

"Creo que es pertinente recordar, a estas alturas, el texto. Dice: quienes suscribimos esta comunicación, deseamos invitarlo a considerar la conveniencia de suspender las campañas de divulgación, sobre las acciones emprendidas por el gobierno a su digno cargo, que no se refieran a programas cuya comunicación social sea impostergable, desde el 2 de junio y hasta el final de la jornada electoral.

"El objetivo es el de construir un ambiente más propicio a la imparcialidad y a la equidad del proceso electoral en curso, al evitar que la legítima publicidad sobre las obras y los programas gubernamentales tienda a confundirse, sin embargo, con la propaganda electoral que realizan partidos y candidatos.

Prerrogativas y Partidos Políticos para que ante las autoridades competentes trámiten espacios en medios de comunicación, transmitidos en cadena nacional, en los que se difundirán diversos aspectos de la jornada electoral del año 2000, durante la sesión ordinaria del día 31 de mayo de 2000 en México, D.F.



"Esa carta, exactamente en estos mismos términos, fue enviada al Presidente de la República, a los 31 gobernadores de los estados, y al Gobierno del Distrito Federal. No queríamos - ni queremos- imponer medida alguna a ninguno de los gobiernos; simplemente buscamos llamar su atención sobre una medida que parece del todo pertinente, justo porque se ha intensificado como nunca, la competencia electoral."²⁹⁸

Según el análisis de la legislación electoral vigente de las 31 entidades del país y el DF, hay seis en las cuales la legislación prevé la suspensión de la publicidad y la propaganda, en materia de gestión y obra pública, en los siguientes términos:

En Colima, 20 días antes de la jornada electoral; en Chihuahua, 30 días antes del día de las elecciones; en el Distrito Federal, 30 días previos a las elecciones y el día de la jornada electoral; en el Estado de México, 20 días anteriores al de la jornada electoral; en Querétaro, durante las campañas electorales, la jornada electoral y los tres días que preceden a ésta, y en Tlaxcala, 23 días anteriores a la fecha de la elección. En el resto de las entidades, no hay disposición alguna.

En el Código Electoral Federal, no hay alusión o reglamentación alguna, sobre la publicidad que los gobiernos hacen de su obra y programas.

El Consejo General del IFE tampoco cuenta con atribuciones para exhortar a los poderes federales, estatales o municipales ni tiene atribuciones para obligarlos a cancelar la divulgación de sus acciones y logros de gobierno, tal y como lo indicó y resolvió, en 1997, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese marco, los integrantes del IFE sabían que no existe artículo o ley, que instruya a los Ejecutivos, para normar sus estrategias de comunicación social, a excepción de los estados antes citados.

No obstante, los miembros de la autoridad electoral federal signaron la misiva a partir de una intención política legítima, de buena fe; se entendía que el límite de tal convocatoria estaba en la invitación misma; apelaron únicamente a la disposición política que suscitara en cada uno de los destinatarios, y sabían que su solicitud podría ser obsequiada o no.

Por supuesto, la intención del Consejo General del IFE, no quería provocar que las respuestas de los gobiernos aludidos generaran un espiral de desencuentros, o lo tomarán como una invasión a su soberanía.

²⁹⁸ Versión estenográfica de las palabras del Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente, durante el punto del orden del día relativo al informe sobre la aceptación de los Gobiernos Estatales, del Distrito Federal y de la República de la invitación a evitar la publicidad sobre las obras y los programas gubernamentales que se suscribió por todos los Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo el 25 de mayo y se envió el día 30 del mismo mes, durante la sesión extraordinaria del día 6 de junio de 2000 en México, D.F.

La pertinencia de la iniciativa fue planteada con pleno respeto a las autoridades respectivas y a sus atribuciones; para la invitación no importaba el partido de procedencia o la militancia de cada uno de los gobernantes; fue signada como un llamado común y concurrente a todas las autoridades.

En ningún momento pretendió juzgar la disposición de los Gobiernos. Simplemente lo que pedían en la misiva, que tomaran en cuenta la posible confusión de mensajes de logros gubernamentales, en plena temporada electoral y los posibles sesgos en contra de la equidad entre los participantes.

Vaya reto, para el IFE, del cual sin duda salió bien librado por la comprensión y acatamiento voluntario de la mayoría de los gobiernos convocados. Este es otro tema, en el cual los legisladores y los partidos políticos tienen otra veta para una iniciativa que atienda esta arista del proceso electoral, se trate del nivel que trate con el fin asegurar mejores condiciones de la competencia electoral.

11.3. Sobre el papel de las encuestas en las elecciones

En el contexto de la fuerte competencia política de las campañas electorales en México, las encuestas electorales han cobrado gran significado, aunque no siempre como expresión de las preferencias de los ciudadanos, sino también de un uso deliberado como herramientas para promocionar candidaturas.

Las encuestas electorales, su consistencia metodológica y la forma como son publicitadas en medios impresos y electrónicos son herramientas poderosas para influir en un gran sector de votantes, en especial de los que se mantienen indecisos, al final de un proceso electoral.

Por esta razón, la responsabilidad de los medios de comunicación es muy alta, no sólo en la confección de una opinión pública mejor informada, sino en la recreación de un clima adecuado para la realización de una contienda plural y pacífica entre adversarios.

En este último apartado, se ha expuesto a detalle la importancia de los medios de comunicación masiva y sus vínculos que generan entre los actores participantes. Por ello, dedicaremos la parte final de este trabajo a reflexionar de manera muy breve, el papel no menos trascendente que las encuestas de opinión y electorales han adquirido y están jugando en los procesos comiciales.

En primer lugar, se debe reconocer que las encuestas electorales bien realizadas, las que se despliegan con profesionalismo y sentido ético, no son sólo ni principalmente un reto técnico, un logro de la estadística o de la ciencia de la demoscopia; las encuestas de calidad son todavía más importantes por su concurrencia en el escenario político, hace parte de una empresa mayor del enorme reto de construir confianza.

Así como para estas empresas el reto aludido es de mayor trascendencia, lo fue también de manera paralela para el sistema político mexicano. En palabras de José Woldenberg, quien sin

duda ha sido uno de los grandes actores en la transición democrática mexicana, lo explica de la siguiente manera:

"Suelo decir que la edificación de la moderna vida electoral de México no comenzó de cero, sino de menos diez. Tuvimos que desconstruir unos modos, unas leyes, unas instituciones para iniciar otras nuevas. Empezar esta labor de arquitectura electoral ha resultado costosa, porque siguió pautas y exigencias especialmente complejas no solamente por la magnitud de la tarea, sino por las seguridades que tenemos que brindar a cada paso. La nuestra es una construcción barroca y compleja. Lo único que puede explicar ese diseño institucional es la desconfianza histórica en los procesos electorales y en las piezas que lo conforman. Es en ese contexto que me referiré a las encuestas, conteos rápidos y encuestas de salida."

"Con esos antecedentes de desconfianza, las encuestas se convirtieron en un tema crucial para el desarrollo electoral de México. Había que hacer dos operaciones simultáneas: evitar y castigar a la charlatanería e incorporar a los profesionales de la demoscopia a la creación de un contexto de confianza, de certeza y previsibilidad, por eso el tema de las encuestas electorales quedó incorporado en la compleja trama de la legalidad electoral. Igual que el resto de los instrumentos democráticos, las encuestas debían estar sujetas a regulación y escrutinio."²⁹⁹

Sin duda, el recorrido ha sido lento y sinuoso para esta herramienta vital de los procesos electorales. Sin tener un marco definido, las encuestas y estudios de opinión han ido ganando terreno entre los actores políticos. Todos las usan de una u otra manera. Pocos les conceden la autoridad suficiente para solo guiarse por sus resultados, sin embargo han ido ganando cartas de naturalización entre los ciudadanos y los políticos y sus partidos.

El reconocimiento más avanzado se da en los artículos 190 y 91 del Cofipe y, por supuesto, no es conveniente en este apartado final repetir literalmente los preceptos electorales que aluden al trabajo de las encuestas, pero vale la pena ubicar el cuadro legal que consta de unos párrafos en su justa dimensión en la síntesis siguiente.

La ley impone una restricción a la difusión de los resultados de las encuestas, pero hay que decir que esa restricción no es ilimitada ni siquiera prolongada; es una restricción acotada. Sólo opera durante los ocho días previos y hasta la finalización de la jornada electoral. La restricción no opera en el resto del proceso, ni antes ni después de esa única semana. La consecuencia de infringir esa disposición es importante, ya que tiene incluso derivaciones penales.

El Consejo General del IFE tiene la obligación de emitir criterios generales de carácter científico a los que deben sujetar las personas y las empresas que realicen encuestas o sondeos sólo durante los procesos electorales federales. El instituto ha intentado no colocar una camisa de fuerza que inhiba la elaboración de metodologías distintas que respondan a las diferentes escuelas y

²⁹⁹ Versión estenográfica de la inauguración del foro "comunicación política y elecciones, efectuado en el auditorio del Instituto Federal Electoral, México, D.F. a 8 de Mayo de 2000.



corrientes de la demoscopia mexicana; al contrario, han procurado formular criterios lo suficientemente generales para que el trabajo de sondeos sea ejercido con la mayor libertad posible. Los criterios aprobados son de carácter general, no son un canon metodológico, simplemente repiten una serie de conceptos generalmente aceptados por la propia disciplina, que informen del marco, diseño, tamaños, elección de la muestra, especificación de la logística para el trabajo y descripción de la manera en que se procesó la información. En ningún modo, estas guías quieren limitar la libertad o la innovación profesional y científica; incluso sería más absurdo intentarlo.

Finalmente, quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, debe presentar la metodología aplicada a la Secretaría Ejecutiva del IFE, para que ésta la integre en su informe periódico al Consejo General. El IFE simplemente recopila aquellas encuestas que le hacen llegar, ver si se ajusta a los lineamientos establecidos y da a conocer su informe, pero el Instituto no valida ni sanciona encuestas.³⁰⁰

La observancia de esos criterios generales no garantizan la inefabilidad de las estimaciones y no aseguran el acierto, ni son conocidos los límites predictivos de todos los sondeos. Desde el IFE se intenta simplemente acotar a la charlatanería, que los profesionales de las encuestas exhiban su seriedad y su rigor técnico, y eso es un gran reto.

En los últimos años, se ha observado que la importancia de las encuestas no ha hecho más que crecer, hay un mercado abierto y bien asentado, existe una opinión pública alerta y pendiente de esa información. Aun hay charlatanería, existen errores. Sin embargo, la credibilidad en esta herramienta crece; tan es así, que las encuestas se han vuelto una palanca cada vez más recurrida para la toma de decisiones, incluso dentro de los partidos políticos.

Si a la mitad de los años ochenta, las encuestas electorales eran vistas con desdén y aun con profunda incredulidad. En el año 2000 ya no queda actor político significativo que no reconozca el carácter irremplazable de la información contenida en las encuestas. Uno de los síntomas de madurez democrática es, precisamente, eso, que existen ya muy pocas dudas acerca de los sondeos de opinión profesionales como instrumentos para el conocimiento de los humores públicos.

La sociedad, los medios y los actores de la contienda han aprendido en buena medida que la labor de los profesionales de la demoscopia, que cuando las encuestas están bien hechas, cuando los resultados se ofrecen de manera profesional, rigurosa, dentro de los límites que marca la ley, se acaba forjando una atmósfera de credibilidad y de confianza, una atmósfera que es crucial y definitiva para el asentamiento democrático del país.

A partir de 1997, el propio IFE, contaba ya con el aspecto técnico suficiente como para ofrecer resultados rápidos, con un alto grado de credibilidad. Ejemplo de ello, fue que en 1994 el IFE

³⁰⁰ Op.cit.

encargó a tres empresas privadas la realización de un conteo rápido para conocer las tendencias de la votación nacional el día de la elección con certeza y rapidez; en 1997 en cambio, se tomó la decisión de acelerar todo lo posible la entrega y el flujo de los resultados preliminares oficiales de los que constaban en las actas de casillas, y desde ahí a las computadoras de partidos y ciudadanos.

En el proceso electoral del 2000, IFE ya estaba en condiciones técnicas y políticas de ofrecer resultados oficiales preliminares, datos ciertos el día de la elección.

En la elección de 1997, a la una de la mañana, 6 horas de cerrada la última casilla, los instrumentos de conteo del IFE, ya eran capaces de mostrar el resultado del 52% de las casillas. Las cifras que brindaron ese día estaban avaladas y sostenidas por las actas de escrutinio, y las cifras que resultaron del PREP fueron consistentes con las que ya habían configurado las encuestas previas, los conteos rápidos de ese día y con los cómputos oficiales de tres días después.

La estrategia del IFE, en el 2000, fue que las cifras oficiales estuvieran precedidas y acompañadas por los datos que arrojarían sobre todo los conteos rápidos. Esto en virtud de que el IFE estaba preparado para recibir la votación y para difundir oportunamente el resultado electoral, fuera cual fuera el sentido, y por el margen que resultara.

Finalmente el desenlace democrático no depende de la labor de los medios y del aporte de los profesionales de las encuestas. En realidad, los agentes históricos de alta responsabilidad en el proceso, son los candidatos, los partidos la autoridad electoral y los gobiernos. Es un trabajo de todos, la interacción es inevitable, por ello no existe un ganador absoluto.

El país avanzó a una nueva etapa plural; su base es una ciudadanía emergente, partidos fuertes, elecciones recurrentes, medios de comunicación abiertos y garantías para el respeto al voto. Hoy tenemos una competencia regulada, que es la negación misma de la violencia y se cuenta con un Tribunal para decidir en definitiva, sobre cuestiones polémicas, que permite que más allá de los humores y de los protagonistas, para que exista certeza y claridad.

En suma, el papel de los medios de comunicación y de los profesionales de la demoscopia, es fundamental para el buen desarrollo de todo proceso electoral. En el evento electoral de Julio de 2000, nos ilustró precisamente sobre avance y el comportamiento de los medios y las encuestas.

11.4. Monitoreos del IFE de la cobertura noticiosa de las campañas electorales

Una de las preocupaciones fundamentales que modularon la reforma de 1996, fue el tema de las condiciones de la competencia. El Gobierno Federal, los partidos y en su momento el Congreso de la Unión discutieron de qué manera se podían fomentar condiciones equilibradas, equitativas, a través de las cuales se encausara la creciente competencia electoral.

Con acierto los legisladores resolvieron un dilema que se tenía planteado: el conjugar de manera productiva la más amplia libertad de expresión, con la necesidad de crear un contexto de exigencia, para que los medios de comunicación contribuyeran a la recreación y a la expresión equilibrada de las diferentes ofertas políticas.

El legislador dotó de dos instrumentos al Instituto Federal Electoral: el primer instrumento lo constituyen los lineamientos, y el segundo son los informes del monitoreo que periódicamente se presentan al Consejo General del instituto y por esa vía a la opinión pública.

Los monitoreos de la cobertura noticiosa de las campañas electorales se han convertido, desde hace ya tres elecciones federales, en uno de los procedimientos más relevantes para impulsar el perfeccionamiento de la democracia mexicana. Este procedimiento lo instauró de manera sistemática el Instituto Federal Electoral.

Las organizaciones cívicas, legisladores, partidos políticos, y la propias autoridades electorales han visto con buenos ojos sus resultados, e incluso los medios lo han aceptado. El objetivo primordial de la tarea del monitoreo, es incorporar a todos los actores del proceso de desarrollo político de México, a la misión de mejorar las condiciones de la competencia electoral; lograr una mejor comunicación entre candidatos y ciudadanos es parte esencial de este esfuerzo.

La difusión de los monitoreos de la cobertura noticiosa de campañas electorales contribuye, sin duda, a este propósito, pues muestra al público, a los candidatos y partidos y a los propios medios, cuáles son los patrones de comportamiento de los principales noticieros en esta campaña electoral.

Por estas razones, el Instituto Federal Electoral decidió mantener esta importante estrategia de difusión de los resultados que arrojen los monitoreos de la cobertura noticiosa de campañas electorales del año 2000, tal como lo manda el artículo 48, párrafo 12 del Cofipe, y ordena que la Comisión de Radiodifusión realice un monitoreo muestral en los espacios noticiosos que cubren las campañas electorales para informar al Consejo General.

Para esto la consejera electoral, Jacqueline Peschard, presentó el 29 de febrero de 2000 durante su intervención en el punto por el que se establecía la estrategia que seguiría el IFE para la difusión de los resultados que arrojaría el monitoreo muestral de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, fue aprobada por el Consejo General en sesión ordinaria.

La consejera Peschard, en esa ocasión señaló: "Al asumir institucionalmente esta responsabilidad, este proyecto de acuerdo que hoy presentamos a su consideración busca dar la más amplia difusión a los resultados de dicho monitoreo, a fin de que los ciudadanos y actores políticos

conozcan cómo se están informando en los noticieros de radio y televisión de todo el país, sobre el desarrollo de las campañas políticas.³⁰¹

El Programa de Difusión del Monitoreo abarca varias actividades:

- Primero*, colocar en nuestra página de Internet los resultados que mes a mes entregue la empresa que realiza el monitoreo;
- Segundo*, organizar conferencias de prensa para dar a conocer los resultados;
- Tercero*, difundir dichos resultados de manera ejecutiva en prensa, y también discusiones al respecto en programas especiales de radio y televisión;
- Cuarto*, realizar durante todo el monitoreo dos foros de discusión entre especialistas para analizar dichos resultados;
- Quinto*, ofrecer los resultados y la base de datos a todos aquellos interesados en el tema; y
- Sexto*, enviar los resultados a los Consejos locales para que allí se den a conocer y, eventualmente, a decisión de dichos Consejos, se repliquen todas las actividades de difusión que se proponen.³⁰²

Durante esta sesión ordinaria de trabajo del IFE se acordó que el primer reporte de monitoreo se presentaría al Consejo General el 2 de marzo de 2000 y a partir de allí se impulsarían todas las actividades que preveía este programa.

El programa perseguía fortalecer las acciones del Instituto Federal Electoral, sobre todo en dos sentidos: primero, fomentar el conocimiento sobre el comportamiento de los medios de comunicación en relación a la cobertura de las campañas, lo cual, contribuye a crear una opinión pública mejor informada; y segundo, garantizar mayores condiciones de equidad en la contienda política.

Las experiencias – aun cuando limitadas - de las organizaciones gubernamentales y las del IFE en las campañas de 1994³⁰³ y 1997, en la difusión del monitoreo habían probado su eficacia para incentivar coberturas equilibradas de campaña, por parte de los diferentes medios de

³⁰¹ Versión estenográfica de la consejera electoral, Jacqueline Peschard, durante su intervención en el punto por el que se establece la estrategia que seguirá el IFE para la difusión de los resultados que arroje el monitoreo muestral de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, aprobada hoy por el consejo general en sesión ordinaria, 29 de febrero de 2000

³⁰² *Op.cit. cit.*

³⁰³ Según Miguel Acosta Valverde y Luz Paula Parra Rosales, en su libro "Los procesos electorales en los medios de comunicación" editado por la AMDH, AC y la UIA, en 1995; llegan a conclusiones interesantes sobre el monitoreo a dos medios electrónicos realizado a la campaña presidencial de 1994. "De acuerdo con los resultados... puede concluirse que los dos noticieros analizados (24 Horas de Televisa y Hechos de Televisión Azteca) han mejorado la cobertura de los diversos actores que participan en el proceso electoral. Sin embargo, es necesario aclarar que esta mejoría sólo se observa en algunos aspectos." En su conclusión final y principal, escribieron: " Los noticieros de Televisa y de Televisión Azteca no respetan el derecho a la información de los mexicanos. Han mejorado su cobertura de los diversos actores del proceso electoral, pero siguen sin presentar de manera equilibrada y objetiva a los diferentes partidos y candidatos a la presidencia. Aún cuando afectan los derechos políticos en nuestro país porque lesionan las condiciones de igualdad en que deben competir los candidatos y que son indispensables para aumentar la confiabilidad de las próximas elecciones...", pp. 185-186

comunicación. De esta suerte que los integrantes del Consejo General estaban empeñados en que se difundieran de manera masiva los resultados de los monitoreos, para el conocimiento de distintos públicos del país sobre todo de una contienda tan competitiva, como todo apuntaba sería la jornada del 2 de Julio.

Por ello, el consejero electoral, Juan Molinar, durante su intervención ante el Consejo General en sesión ordinaria el 29 de febrero de 2000.³⁰⁴ Además de destacar la importancia del Programa de Monitoreo que se aprobaba, abrió a la discusión un tema que implica a la actuación de los medios. Llamó la atención sobre el papel de los candidatos en las campañas, lo cual sin duda es clave para elevar o disminuir la calidad de la competencia, y reconocer que es igualmente necesario que los medios de comunicación cumplan su papel.

Por esta razón, el Consejero Molinar, señaló "...creo que es necesario complementar el análisis cuantitativo y preciso que los monitoreos aportarán con una reflexión cualitativa sobre las campañas y sobre su cobertura." Y agrego más adelante: "No deja de sorprenderme una paradoja que observo con demasiada frecuencia en nuestro medio. A pesar de que todos los datos indican que las elecciones del año 2000 serán las más competitivas en la historia mexicana, se ha venido consolidando en ciertos medios de opinión pública la idea de que estas campañas andan mal y de que en ellas hay mucho ruido y poca propuesta. Esta es una preocupación que frecuentemente se transforma en desencanto y en ocasiones hasta en enfado político."³⁰⁵

Si aceptamos esta reflexión de Molinar, sin duda los partidos políticos en su conjunto y los candidatos presidenciales, de manera muy especial, son los responsables principales de presentar ante la ciudadanía las alternativas de gobierno por la que los electores tendrían que optar el 2 de julio.

³⁰⁴ Versión estenográfica del consejero electoral, Juan Molinar, durante su intervención en el punto por el que se establece la estrategia que seguirá el IFE para la difusión de los resultados que arroje el monitoreo muestral de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, aprobada hoy por el consejo general en sesión ordinaria, 29 de febrero de 2000

³⁰⁵ Pero la propuesta de Juan Molinar iba más allá del señalamiento banal, su reflexión era contundente y prepositiva: "Si es cierto que los candidatos han privilegiado el spot en detrimento del discurso, aquí lo dije yo también, también es cierto que los medios privilegian la nota del color sobre el reportaje, el encabezado sensacional sobre el contenido, la anécdota sobre el documento. Ni las campañas son tan malas como dicen los medios, ni nuestros medios han sabido reportarlas como merecen los ciudadanos.

"Es necesario que nuestros medios de comunicación reaccionen y se pongan a la altura de las necesidades de sus públicos. Esta es una obligación política que se deriva del compromiso democrático que deben asumir, pero que se funda en algo que es aún más básico para los medios: El reporte serio, completo y veraz que es parte fundamental de la ética profesional que debe regir el oficio de todo periodista.

"Estoy seguro de que en el gremio periodístico mexicano existe la suficiente generosidad y la capacidad profesional para aceptar una visión crítica como la que acabo de presentar. Sin embargo, me hago cargo de que en política, ser la crítica de los medios ante los medios es una receta segura al naufragio. Por eso, sólo espero que escuchen el mensaje y se olviden del mensajero."

Ante panorama descrito por Molinar, incluso algunos de los candidatos habían sugerido públicamente que el Instituto Federal Electoral debería reconvenir de alguna manera a los candidatos para que abandonen el tono de ataque y diatriba que generalmente conducen sus campañas y encomiarlos a ser más propositivos.

Lo que sí queda claro, es que de nada serviría que los candidatos traten de divulgar sus propuestas, si esas no son veraz y oportunamente transmitidas por los medios de comunicación que vinculan a los candidatos con los grandes públicos.

Incluso durante la campaña de 2000, algunos medios de comunicación no habían logrado convertirse en los interlocutores que tanto necesitaban los ciudadanos para conocer el programa de los candidatos que contienden por cualquier puesto o cargo público. En esta tarea, los más beneficiados fueron los principales candidatos a la presidencia de la República.

El asunto es grave, porque de seguir esta tendencia, en los próximos procesos electorales, difícilmente los miles de candidatos para el resto de los puestos de elección popular, tendrían la atención de los medios.

Sin embargo, ningún actor político le hace un buen servicio a la democracia mexicana si no se revisa con rigor qué es lo falla en la propia comunicación política de las campañas, y en este aspecto, contra lo que algunos críticos repiten frecuentemente desde los medios, cuando realmente las propuestas sí han aparecido en las campañas, pero son minimizadas en los medios.

Si siguiendo la argumentación inicial del Consejero electoral Juan Molinar, si se revisan con seriedad las bitácoras de actividades de los seis candidatos presidenciales que estaban en campaña, se constataría que en las campañas sí había propuestas, lo que faltaba es que en los medios las reportaran, dejando de lado el lado espectáculo de las campañas políticas.

11.4.1. Primer informe sobre el monitoreo de noticiarios de radio y televisión

Este es un asunto clave para el proceso electoral. Es un tema central de la democracia en el país: De qué manera los medios masivos de comunicación reflejan a la pluralidad política; dado que ellos se han convertido en un canal efectivo para informar a los ciudadanos y una base para que los electores formen sus convicciones y adhesiones.

Este monitoreo se realizó conforme al artículo 48 párrafo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que mandata a la Comisión de radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) la realización de monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación.

Este primer reporte, que daba cuenta, del proceso electoral comenzó con puntualidad el primer minuto del primer día de la campaña, el 19 de enero, y su fecha de corte se situó el 12 de febrero

de ese año. Era un reporte que abarcó los primeros 25 días de campaña por la Presidencia del país.

Al conocer el Consejo General del IFE, el 2 de marzo de 2000, el primer monitoreo de noticieros de radio y televisión acerca de las campañas políticas, dió a conocer que la cobertura noticiosa de las campañas de los partidos de reciente registro mostró entre sí un equilibrio similar.

Según el reporte la radio y la televisión de todo el país dedicaron a las campañas de las coaliciones Alianza por el Cambio (AC) y Alianza por México (AM), así como a la del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 28.23, 25.70 y 32.02 por ciento, respectivamente, de un total de 11 mil 549 apariciones en sus espacios noticiosos.

Asimismo, los tres partidos de reciente registro, Centro Democrático (PCD), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social (DS), obtuvieron en el mismo indicador el 4.34, 6.63 y 3.08 por ciento, en ese orden.

De acuerdo con el primer monitoreo acerca del tratamiento de la información emitida sobre las campañas políticas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación del país, las diferencias de cobertura entre el PRI, la AC y la AM fueron menores a cinco puntos porcentuales.

En tanto, las diferencias de cobertura entre el PARM el PCD y DS fueron inferiores a los tres puntos porcentuales, según el citado informe que la Comisión de radiodifusión del IFE entregó hoy al Consejo General del Instituto Federal Electoral, y que corresponde al periodo que va del 19 de enero -inicio legal de las campañas- al 12 de febrero del presente año.³⁰⁶

Conforme al artículo 48, párrafo 12 del Cofipe, la Comisión de radiodifusión del IFE debía realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación.

Los datos diferenciados para la radio y la televisión de todo el país, por su parte, son los siguientes:

| PARTIDO O COALICIÓN | RADIO (%) | TELEVISIÓN (%) |
|---------------------------|--------------|-------------------|
| PRI | 31.5 | 31.5 |
| AC | 28.2 | 23.6 |
| AM | 23.6 | 26.5 |
| PARM | 7.5 | 9.4 |
| PCD | 5.7 | 5.9 |
| DS | 3.5 | 3.1 |

³⁰⁶ Detecta monitoreo del IFE una cobertura equilibrada de principales fuerzas en la radio y tv nacionales. Comunicado de prensa número: 025 fecha: 2 de marzo de 2000

Análisis en el Distrito Federal

En el Distrito Federal los noticiarios de radio y televisión dedicaron un total de 45 horas, 51 minutos y 3 segundos a la difusión de las campañas electorales, que se dividieron de la siguiente forma: AC, 27.99 por ciento; PRI, 31.12; AM, 23.28; PCD, 4.26; PARM, 6.64; y DS, 6.71 puntos porcentuales.

Radio

La radio por sí sola destinó 34 horas, 31 minutos y un segundo; de este tiempo, a la AC le correspondió el 28 por ciento, PRI, 31; AM, 22.8; PCD, 4.1; PARM, 6.5; y DS, 7.5 puntos porcentuales.

En cuanto a los recursos técnicos utilizados en la presentación de la información, de las mil 929 menciones que hizo la radio, se utilizó la cita y el audio; cita y voz, sólo cita y sólo voz, del siguiente modo:

| PARTIDO O COALICIÓN | CITA Y AUDIO (%) | CITA VOZ (%) | Y SÓLO CITA (%) | SÓLO VOZ (%) |
|---------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| AC | 1.87 | 7.57 | 16.28 | 0.88 |
| PRI | 2.38 | 6.43 | 18.14 | 1.30 |
| AM | 1.71 | 6.84 | 14.31 | 0.88 |
| PCD | 0.52 | 0.83 | 5.70 | 0.21 |
| PARM | 0.47 | 1.56 | 6.69 | 0.21 |
| DS | 0.47 | 0.57 | 3.84 | 0.36 |

Televisión

Los noticiarios de televisión distribuyeron a su vez sus 10 horas, 59 minutos y 34 segundos de la siguiente manera: AC, el 29 por ciento; PRI, 31.1; AM, 24.2; PCD, 4.5; PARM, 7.0; y DS, 4.3 puntos porcentuales.

De las mil 60 menciones en TV, ese medio ocupó los recursos técnicos de imagen de archivo, imagen grabada en el momento del suceso, imagen de transmisión directa, sólo cita y sólo voz, del siguiente modo:

| PARTIDO O COALICIÓN | IMAGEN ARCHIVO (%) | IMAGEN SUCESO (%) | IMAGEN DIRECTA (%) | SÓLO CITA (%) | SÓLO VOZ (%) |
|---------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------|
| AC | 5.09 | 20.94 | 0.94 | 1.98 | 0.00 |
| PRI | 5.66 | 19.91 | 0.38 | 1.89 | 0.00 |
| AM | 4.81 | 18.30 | 0.57 | 1.51 | 0.09 |
| PCD | 2.26 | 2.64 | 0.00 | 0.38 | 0.00 |
| PARM | 2.64 | 6.13 | 0.09 | 0.38 | 0.00 |
| DS | 1.32 | 1.70 | 0.28 | 0.09 | 0.00 |

En relación con la valoración de la información dedicada a los partidos políticos o coaliciones, todos los noticiarios de radio y televisión monitoreados privilegiaron la nota neutra sobre la negativa y la positiva, aunque ésta recibió algunas menciones.

| PARTIDO O COLACIÓN | RADIO | | | TELEVISIÓN | | |
|--------------------------|----------|--------|----------|------------|--------|----------|
| | NEGATIVA | NEUTRA | POSITIVA | NEGATIVA | NEUTRA | POSITIVA |
| | % | % | % | % | % | % |
| AC | 1.87 | 24.42 | 0.31 | 0.57 | 28.30 | 0.09 |
| PRI | 0.93 | 26.91 | 0.41 | 0.57 | 27.26 | 0.00 |
| AM | 1.04 | 22.55 | 0.16 | 0.38 | 24.81 | 0.09 |
| PCD | 0.52 | 6.74 | 0.00 | 0.28 | 5.00 | 0.00 |
| PARM | 0.21 | 8.71 | 0.00 | 0.09 | 9.15 | 0.00 |
| DS | 0.21 | 4.92 | 0.10 | 0.00 | 3.40 | 0.00 |

En la ubicación de las notas al interior de los noticiarios, AC, AM y el PRI registraron el más alto porcentaje de impactos en los avances noticiosos de radio y televisión, la mayoría de las notas se ubicaron dentro del desarrollo de los noticiarios y sólo un porcentaje muy reducido se difundió en los resúmenes.

Análisis en las entidades federativas

Televisión

De los noticiarios monitoreados en televisión, los candidatos de los partidos políticos ocuparon 45 horas, 32 minutos y 56 segundos, de los cuales a la AC le correspondieron 10 horas, 45 minutos y 18 segundos (23.6 por ciento); a la AM, 12 horas, cuatro minutos y 55 segundos (26.5%); PRI, 14 horas, 20 minutos y 21 segundos (31.5%); PCD, dos horas, 40 minutos y 13 segundos (5.9%); PARM, cuatro horas, 17 minutos y 54 segundos (9.4%); y DS, una hora, 24 minutos y 15 segundos (3.1%).

Por entidades, Aguascalientes dedicó una hora, nueve minutos y siete segundos; Baja California, 38 minutos, 13 segundos; Baja California Sur, una hora, cuatro minutos y 27 segundos; Campeche, 12 minutos, cinco segundos; Coahuila, 58 minutos, 36 segundos; Colima, 21 minutos y dos segundos.

A su vez, Chiapas dedicó 29 minutos y 23 segundos; Chihuahua, 31 minutos, 53 segundos; Distrito Federal, 10 horas, 59 minutos y 34 segundos; Durango, una hora, 19 minutos y 34 segundos; Guanajuato, una hora, siete minutos y 35 segundos; Guerrero, 23 minutos, 57 segundos; Hidalgo, 33 minutos y tres segundos.

Jalisco, dos horas, 41 minutos y 37 segundos; estado de México, 36 minutos, 52 segundos; Michoacán, una hora, seis minutos y cuatro segundos; Morelos, 24 minutos, 51 segundos; Nayarit, 32 minutos, 59 segundos; Nuevo León, cuatro horas, nueve minutos y 17 segundos; Oaxaca, una

hora, 16 minutos y 41 segundos; Puebla, 16 minutos, 57 segundos; Querétaro, una hora, 54 minutos y tres segundos.

Quintana Roo, 38 minutos, 45 segundos; San Luis Potosí, una hora, 52 minutos y 26 segundos; Sinaloa, 43 minutos, 20 segundos; Sonora, cuatro horas, 18 minutos y 30 segundos; Tabasco, 47 minutos con 38 segundos; Tamaulipas, 24 minutos; Tlaxcala, 12 minutos, 59 segundos; Veracruz, dos horas, 42 minutos y 28 segundos; Yucatán, 23 minutos, 33 segundos; y Zacatecas, 41 minutos y 27 segundos en total.

Radio

Por otra parte, de los monitoreos realizados en la radio se tiene que el tiempo total dedicado a las campañas de los partidos políticos en las 32 entidades federativas del país, fue de 166 horas, 15 minutos y 11 segundos.

De ese monto, AC tuvo 49 horas, 11 minutos y 45 segundos (29.5 por ciento); AM, 42 horas, 47 minutos y 12 segundos (25.8%); PRI, 53 horas, 22 minutos y 20 segundos (32.1%); PCD, seis horas, 32 minutos y cinco segundos (3.9%); PARM, nueve horas, 14 minutos y 10 segundos (5.6%); y DS, cinco horas, siete minutos y 39 segundos (3.1%).

Por estados, Aguascalientes dedicó dos horas, 37 minutos y 15 segundos a las campañas de los diversos candidatos y coaliciones que contienden por la Presidencia de la República; Baja California, 12 horas, 30 minutos y 59 segundos en total.

En tanto, Baja California Sur, 57 minutos y 35 segundos; Campeche, una hora, nueve minutos y 48 segundos; Coahuila, seis horas, 14 minutos y 16 segundos; Colima, una hora, 11 minutos y 37 segundos; Chiapas, una hora, 22 minutos y 34 segundos; Chihuahua, cinco horas, 27 minutos y 12 segundos.

El Distrito Federal, 34 horas, 31 minutos y un segundo; Durango, una hora, 44 minutos y 33 segundos; Guanajuato, tres horas, 33 minutos y 31 segundos; Guerrero, seis horas, 29 minutos y siete segundos; Hidalgo, 41 minutos y ocho segundos; Jalisco, cinco horas, 52 minutos y 21 segundos.

Estado de México, una hora, 52 minutos y 38 segundos; Michoacán, cinco horas, 27 minutos y 22 segundos; Morelos, 17 minutos y 14 segundos; Nayarit, dos horas, 20 minutos y 18 segundos; Nuevo León, ocho horas, 34 minutos y 31 segundos; Oaxaca, cinco horas, 35 minutos y 11 segundos.

Puebla, dos horas, 46 minutos, 16 segundos; Querétaro, cuatro horas, 44 minutos y 13 segundos; Quintana Roo, una hora, 23 minutos y 27 segundos; San Luis Potosí, una hora, 50 minutos y 38 segundos; Sinaloa, 10 horas, 51 minutos y 21 segundos; Sonora, cinco horas, nueve minutos y 12 segundos; Tabasco, cuatro horas, 53 minutos y dos segundos.

La radio en Tamaulipas le dedicó cuatro horas, 44 minutos y 28 segundos; Tlaxcala, dos horas, 28 minutos y 18 segundos; Veracruz, 11 horas, ocho minutos y 24 segundos; Yucatán, dos horas, 20 minutos y 42 segundos; y Zacatecas, cinco horas, 24 minutos y 59 segundos.

11.4.2. Las reacciones políticas al informe de monitoreo a los medios

La apertura de los espacios noticiosos fue un síntoma de la transición mexicana. Esta apertura significó que de los espacios noticiosos, la disolución de las exclusiones y el reconocimiento de que la sociedad merece y debe conocer todas las opciones políticas a través de una información profesional. Por ello, no es exagerado decir que presenciamos un cambio muy importante en una de las instituciones centrales de la cultura política nueva, porque los medios actúan cada vez más con espacios abiertos y sensibles, ya no como coto reservado, proveedor de ventajas en exclusiva.

Durante la sesión extraordinaria del Consejo General, del 2 de marzo de 2000, el consejero presidente del IFE, José Woldenberg, consideró:

"Hoy por hoy, a excepción del PRI, todos los partidos han conquistado un tiempo mucho mayor en el espacio electrónico y, sobre todo, una mejor cobertura informativa", como lo demuestran los resultados del primer monitoreo que realizó la Comisión de Radiodifusión del IFE, mediante la empresa Berumen y Asociados que ganó la licitación, subrayó.³⁰⁷

Esta tarea de monitoreo que inició el IFE, fue aún más ambiciosa que la desplegada en 1997. Ahora se dio un seguimiento a 210 noticieros, 126 de radio y 84 de televisión, en las 32 entidades federativas del país. Se trató de emisoras importantes a nivel local y nacional y su selección fue determinada por los propios partidos políticos en el seno de la misma Comisión.

Ahora bien, ¿qué es lo que se analiza? ¿Cuáles son los parámetros que se utilizan para medir el desempeño de los noticieros?³⁰⁸

Por su parte, la presidenta de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, consejera electoral Jacqueline Peschard, señaló que de acuerdo con los resultados obtenidos del

³⁰⁷ Comunicado de prensa. La apertura de los espacios noticiosos es un síntoma de la transición mexicana: Woldenberg. Número: 026 fecha: 2 de marzo de 2000

³⁰⁸ En palabras del consejero presidente, la respuesta a esta interrogante se explica así: "De nueva cuenta, fue la propia Comisión de radiodifusión la que determinó los cuatro criterios a verificar: en primer lugar, los tiempos de transmisión; en segundo lugar, la ubicación de la información al interior de cada noticiero; los recursos técnicos utilizados para efectuar la emisión y, finalmente, la manera en que los medios abordan y transmiten la información, si lo hacen de manera objetiva o si existen sesgos que deformen a los hechos.

"Es un dato que merece celebrarse, la inmensa mayoría de las exposiciones de los noticieros son estrictamente informativas; existe, el estudio lo hace evidente, un incremento de la calidad de la cobertura en las campañas electorales.

"Un tercer rasgo a subrayar, la equidad se ha instalado a nivel nacional, por lo menos en la franja que comprende a las dos coaliciones y al Partido Revolucionario Institucional, pero también aparece a nivel regional.

"Durante 1997 escuchamos aquí varios reclamos justificados en relación a disparidad evidente en varios estados del país; existió un sesgo sistemático a favor de un sólo partido, el Revolucionario Institucional.

"Hoy esa realidad se ha modificado, hay entidades en que la cobertura televisiva al PRI es muy inferior que las de Alianza por el Cambio, las de Alianza por México." En Versión estenográfica de las palabras del mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, durante el punto del orden del día relativo al informe que presenta la comisión de radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con relación a los resultados del monitoreo en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, en las entidades federativas de la República mexicana y correspondiente al primer mes de campaña. México, d.f., 2 de marzo de 2000.

monitoreo, existe una dominancia de las notas informativas neutrales sobre las positivas y negativas.

Explicó que el 51% del tiempo de cobertura se dedicó al género de nota informativa, 30% al análisis y 17% a entrevistas, lo que muestra una tendencia a ir más allá de la reproducción del suceso por parte de los medios y ha contribuido a ofrecer mayores elementos para el raciocinio y la deliberación de los ciudadanos.³⁰⁹

También subrayó que la más extensa difusión de estos resultados permitirá que la ciudadanía norme su criterio con mayores elementos de información sobre dónde, cómo y cuándo informarse sobre las campañas de los partidos políticos.

A su vez, el representante del PARM, Genaro Vázquez, comentó que este informe representa un gran avance para el proceso democrático del país, y exhortó a los candidatos presidenciales a elevar el nivel de sus campañas políticas.

En tanto, su similar de Democracia Social, Sergio Ramírez Robles, reconoció la importancia del monitoreo, pero comentó que su partido pugnaría por crear un espacio público que posibilite la expresión de todas los grupos sociales y que sus voces tengan la misma resonancia que las de cualesquiera.

Asimismo, su homólogo del PCD, José Ángel Ávila Pérez, expresó que como resultado del monitoreo se aprecia equidad en la cobertura entre las grandes fuerzas políticas, pero existe gran diferencia con los partidos de reciente registro.

Para su par del PRI, Marco Antonio Zazueta, el informe fue ilustrativo y la información contenida fue además de variada, muy valiosa para su instituto político, por lo que tratarían "de hacer más atractiva nuestra propuesta, tratando de establecer y ratificar nuestro respeto por la inteligencia, por la capacidad de análisis del electorado".

De igual manera, el representante de Alianza por el Cambio, Germán Martínez Cázares, expresó el reconocimiento de esa coalición a la labor desarrollada por el IFE en la materia y agregó que nadie puede negar los avances democráticos que ha experimentado el país.

Sobre el particular, Jesús Ortega, de la Alianza por México, consideró que sería muy importante que los resultados de este monitoreo se pudieran desagregar para que los conociera en esa forma la opinión pública y los electores que acudirían a sufragar el 2 de julio.

El análisis del monitoreo arroja un verdadero calidoscopio mediático, combinaciones de espacios y tiempos de todo tipo, una variedad de ganadores y perdedores en el espacio electrónico. No obstante, en conjunto, al elevar la mirada a escala nacional, se observa que la tendencia entre las

³⁰⁹ Comunicado de prensa. La apertura de los espacios noticiosos...op.cit.

dos coaliciones y el Partido Revolucionario Institucional fue hacia el equilibrio, hacia una incipiente pero real equidad. En otro terreno se sitúa el trato que los medios han dado a los partidos de nuevo registro.

El cambio registrado por el Monitoreo fue de enormes proporciones. Los datos disponibles nos informan que en 1988 los noticieros nacionales más influyentes otorgaron a la campaña del PRI el 83.1 por ciento de su cobertura noticiosa; entonces el PAN alcanzó el 3.1 por ciento y el entonces Frente Democrático Nacional apenas logró el 1.6 por ciento del espacio mediático en televisión.

Un dato más, en 1988, todos los partidos opositores merecieron el 7.5% del tiempo en noticieros. Así pues, las cifras que contiene este primer informe, son infinitamente más equilibradas, el tiempo agregado en radio y televisión, informa que la Alianza por el Cambio ha dispuesto de 28.21%, el PRI el 31.9, la Alianza por México de 25.9, el Partido de Centro Democrático 4.3, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana 6.3, y Democracia Social 3%.

El cambio es radical incluso si lo comparamos con los estándares del 94 y aún con los de 97, en el primer reporte quincenal, durante la campaña presidencial de 1994, el PRI contaba con un espacio noticioso global en radio y televisión, equivalente al 41%, el PRD tenía 18.7, el PAN 17.8 y el PARM, que compitió entonces, alcanzó el 2.2%.

En este proceso electoral, a excepción del PRI, todos los partidos conquistaron un tiempo mucho mayor en el espacio electrónico y, sobre todo, una mejor cobertura informativa.

Las evidencias nos dicen que *la inequidad no ha desaparecido del todo, pero ya es de otro tipo, sobre todo en lo que toca a los partidos de reciente registro*, un hecho categórico es que ya no hay diferencias abismales y no existe un beneficiario exclusivo y sistemático de la inequidad como sucedía tan sólo hace una década. La mecánica del cambio político mexicano ha ido imponiendo de manera paulatina a lo largo de todo el país, esta nueva realidad que es al mismo tiempo política y cultural.

Los medios de comunicación comprendieron bien uno de los mensajes clave de la democratización, para ser creíbles, es decir, para ser leídos, vistos u escuchados, tenían que abrirse y recoger a la pluralidad real, sin confundir la noticia con las filias o las fobias propias, por razones de prestigio, de credibilidad y de mercado, los medios debían actuar, cada vez más como espacios abiertos y sensibles, y no como coto reservado, proveedor de ventajas en exclusiva.

Desde cualquier punto de vista, el solo hecho de haber presentado la información generada por estas dos vías, ha sido de por sí una contribución objetiva al contexto de exigencias a los medios y que los propios medios así lo han reconocido al señalar la utilidad que los monitoreos tienen para la *evaluación interna que hacen de su labor*.

Ahora bien, por esta labor que realiza el IFE, debemos señalar que por ningún motivo interfiere en la vida interna de los medios. Ha demostrado también que mantiene un absoluto respeto a la

libertad de expresión, a la vez, cumple con su obligación legal de monitorear el comportamiento de los noticieros y difundirlo. Con ello, llama la atención de la opinión pública y de los propios medios. De hecho, de eso se trata el monitoreo, de que el IFE por un imperativo legal realice el seguimiento de las noticias en radio y TV, lo dé a conocer, llame la atención, presente sus preocupaciones y convoque a los medios a contribuir a que el proceso electoral transcurra en un ambiente de competencia civilizada y con una cobertura equilibrada.

Los medios de comunicación deben entender los procesos electorales, como una oportunidad excepcional para defender su libertad, pero también para refrendar su compromiso con el proceso democratizador. Es la oportunidad para demostrar que son una de las instituciones de la democracia mexicana, como cualquier institución, los medios tienen sus propias responsabilidades, no son convidados de piedra a mirar la competencia electoral, sino son, en primer lugar, su cronista, su trabajo diario se ha convertido en la respiración misma de la vida política, los medios determinan con su atención, las reglas implícitas y la calidad de la contienda.

11.4.3. Segundo informe del monitoreo de noticieros de radio y televisión

El 30 de marzo de 2000 fue presentado por la consejera Jacqueline Peschard el segundo informe por parte de la Comisión de Radiodifusión sobre el monitoreo en noticieros de radio y televisión, y confirmó que la cobertura de las campañas electorales por parte de los medios fue equilibrada, pero solamente en lo que toca a las tres candidaturas presidenciales promovidas, respectivamente por el PRI y las dos coaliciones electorales, separándose con mucha claridad respecto de los tiempos con los que se reportan las campañas de los tres partidos de registro reciente.³¹⁰

En este sentido, se apreció una constancia respecto del primer monitoreo. No obstante, en esa ocasión hubo una novedad que vale la pena destacar: Por primera vez en los datos agregados de televisión, una candidatura de oposición, la de Alianza por el Cambio, había superado el tiempo de exposición del candidato del PRI, pues se llevó el 34 por ciento del tiempo, mientras que el tricolor solamente se llevó el 29 por ciento. Este fue un hecho sin precedentes en la historia de la cobertura informativa de las campañas políticas.

En este segundo monitoreo sólo el 12 por ciento en radio y el 9.8 en televisión fue dedicado a los partidos de reciente creación que compiten con candidaturas propias. Es decir, se redujo la presencia en los noticieros, ya que en el primer mes de campaña se les había otorgado en radio y televisión cuatro y tres puntos porcentuales, respectivamente.

El monitoreo encargado por el IFE no sólo buscaba dar cuenta del tamaño de la cobertura, sino también de su calidad. En este el reporte de la Consejera Electoral, es muy claro:

³¹⁰ Versión estenográfica de las palabras de la dra. Jacqueline Peschard, consejera electoral, en el punto del orden del día relativo al informe que presenta la comisión de radiodifusión al consejo general del instituto federal electoral con relación a los resultados del monitoreo en los espacios noticiosos de los medios de comunicación en las entidades federativas de la república mexicana, correspondiente al segundo mes de campaña. México, D.F., 30 de marzo de 2000.

"Los datos del trabajo informativo que despliegan los medios en este terreno continúan siendo elocuentes, ya que el 96.7 por ciento de las noticias en televisión y el 90.1 por ciento de las de radio reciben una valoración neutra. Se trata, entonces, de una cobertura esencialmente informativa, de divulgación de lo que las distintas opciones políticas están desarrollando día a día en sus trabajos proselitistas, sin calificación alguna por parte de los medios."³¹¹

11.4.4. Tercer informe del monitoreo de noticiarios de radio y televisión

El 27 de abril de 2000 se presentó el Tercer informe del monitoreo de noticiarios de radio y televisión, en el cual se reportaron varias tendencias, así como el incremento de la cobertura de las campañas políticas en radio y televisión. En particular se detectó que habían aumentado los tiempos dedicados a las campañas del PRI.

La radio y televisión acrecentaron en casi 68 horas la cobertura de las campañas políticas de los candidatos presidenciales durante el periodo del 12 de marzo al 8 de abril, respecto al del 13 de febrero al 11 de marzo, de acuerdo con el informe del tercer monitoreo que entregó la Comisión de radiodifusión al Consejo General del IFE.³¹²

En términos comparativos, las radiodifusoras del país tuvieron una cobertura de 199 horas, 51 minutos y 16 segundos en el segundo monitoreo, mientras que en el tercero alcanzaron 253 horas, 32 minutos y cuatro segundos. En tanto, la televisión ofreció 53 horas, 39 minutos y 59 segundos en el segundo, y 68 horas, 24 minutos y un segundo en el tercero que se dio a conocer.

Los tiempos de los tres monitoreos realizados hasta ese momento, la radio y la televisión le habían dedicado 786 horas, 50 minutos y 42 segundos a los partidos políticos y coaliciones, de las cuales AC tiene 26.52%, PRI, 39.08%; AM, 22.07%; PCD, 4.12%; PARM, 4.85%; y DS, 3.36%.

En el rubro de menciones acumuladas en radio y televisión, de las 44 mil 520 que se realizaron, AC obtuvo 12 mil 276; PRI, 15 mil 473; AM, nueve mil 552; PCD, dos mil 465; PARM, tres mil 054 y DS, mil 700.

Según los resultados del tercer monitoreo, ambos medios dedicaron a las alianzas por el Cambio (AC) y por México (AM), así como al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 24.39, 17.77 y 40.12 por ciento, respectivamente, de un total de 17 mil 972 apariciones en sus espacios noticiosos.

A los partidos de Centro Democrático (PCD), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social Partido Político Nacional (DS) les dedicaron 6.48, 6.83 y 4.41 por ciento en ese orden.

³¹¹ Op.cit.

³¹² Comunicado de prensa. Continúa el incremento de la cobertura de las campañas políticas en radio y televisión. Número: 053, 27 de abril de 2000.

De acuerdo con los resultados del tercer monitoreo, la cobertura en tiempo total de las campañas se dividió como sigue: PRI (49.51%), AC (21.29%) y AM (16.34%), que en suma obtuvieron el 87.14 por ciento de las 321 horas, 56 minutos y cinco segundos que dedicaron ambos medios a todos los partidos y coaliciones en el lapso del 12 de marzo al 8 de abril, lo que refleja un incremento sustancial en la cobertura noticiosa de las campañas del PRI respecto a los resultados del monitoreo previo.

Por su parte, al PCD (4.77%), PARM (4.14%) y a DS (3.96%) les dedicaron 12.87 por ciento del tiempo total a nivel nacional, lo que significa un ligero incremento respecto a los resultados del segundo monitoreo que abarcó del 13 de febrero al 11 de marzo.

Las diferencias de cobertura de tiempo entre la AC y la AM con respecto al PRI, fueron del orden de 28 y 33 puntos porcentuales. En torno a las diferencias de cobertura entre el PARM, PCD y DS, el análisis refleja que fueron inferiores a un punto porcentual. En el tercer monitoreo, los datos diferenciados para la radio y la televisión de todo el país, por su parte, son los siguientes:

| PARTIDO O COALICIÓN | TIEMPO TOTAL DEDICADO | | TOTAL DE MENCIONES | |
|---------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| | RADIO % | TELEVISIÓN % | RADIO % | TELEVISIÓN % |
| AC | 20.8 | 23.2 | 24.4 | 24.5 |
| PRI | 50.1 | 47.2 | 40.9 | 38.0 |
| AM | 16.8 | 14.8 | 17.7 | 18.0 |
| PCD | 4.2 | 7.0 | 6.1 | 7.6 |
| PARM | 4.1 | 4.1 | 6.7 | 7.2 |
| DS | 4.0 | 3.7 | 4.3 | 4.8 |

Fuente: IFE

En suma, la radio y la televisión le dedicaron un total de 786 horas, 50 minutos y 42 segundos a las campañas políticas en el periodo del 19 de enero al 8 de abril. De este tiempo, el primero de los medios ofreció 619 horas, dos minutos y 41 segundos, mientras que la televisión, 167 horas, 48 minutos.

11.4.5. Eventos para difundir el monitoreo sobre los noticieros de radio y televisión

En la inauguración del foro "Comunicación Política y Elecciones, efectuado en el auditorio del Instituto Federal Electoral, 8 de mayo de 2000, como parte de la campaña de difusión, para dar a conocer los resultados de monitoreo que el propio Instituto realizaba sobre los noticieros de radio y televisión en todo el país, la doctora Jacqueline Peschard Mariscal, Consejera Electoral y

Presidenta de la Comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión se planteó lo siguiente:

"Frente a la pregunta sobre cuál debe ser el papel de los medios en las campañas políticas, generalmente la respuesta deriva en un debate sobre la libertad de expresión y la equidad. No es mi intención reeditar una discusión en estos términos, pero sí llamar la atención sobre la función social de los medios de comunicación, esto es, partiendo del hecho de que los medios son empresas mercantiles. Prácticamente nadie sostendría que su presencia en la vida política tenga una utilidad única y exclusivamente privada, por el contrario, cualquier comunicador insistirá en que la transmisión de su noticiero o de su programa, cumple una función social. Si esto es así, la discusión en torno a cómo deben actuar los medios, quedará necesariamente enmarcada en términos de los beneficios sociales que se pueden derivar de la actuación de los medios."³¹³

Esta es una vertiente obligada de reflexión, sobre comunicación política, elecciones, y a la responsabilidad que tienen los medios frente a la comunidad sobre la que inciden, sobre todo considerando el gran alcance y la penetración que tienen en las sociedades actuales.

En tal sentido, el seguimiento de la cobertura de las campañas en los espacios noticiosos reivindican no sólo en el derecho de los partidos a difundir sus ideas y programas, sino el bien público que de ahí se deriva y que implica que los ciudadanos tengan un efectivo conocimiento de las diferentes opciones políticas, sometidas a la consideración de grandes públicos.

Por otra parte, vale recordar, que es a partir de la reforma de 1996 cuando se determinó que el financiamiento público a los partidos debería prevalecer sobre el privado, al tiempo que se incrementaron substancialmente los recursos de los partidos.

Para el año 2000, según datos del IFE se otorgarían, más de 3 mil millones de pesos a los 11 partidos políticos, que podrían hacer uso de ese dinero para comprar libremente, por derecho

³¹³ En esa misma ocasión, al inaugurar el seminario "Comunicación Política y Elecciones", el maestro José Woldenberg, consejero presidente del Instituto Federal Electoral, ratifica también esta idea. Dijo de manera textual:

"Dentro de 55 días se elige al Presidente de México, se renueva al Congreso de la Unión completo, 2 gubernaturas, 9 congresos estatales, el jefe de Gobierno del D.F., los jefes delegacionales, la Asamblea Legislativa de la capital, decenas de municipios. Está en juego la representación política del país y con ello la legitimidad de las instituciones públicas que dependen del procedimiento electoral; ahí reside el significado y la importancia de estos comicios.

"La experiencia que nos muestra el trayecto democratizador en México indica que los medios de comunicación pueden acompañar el proceso electoral con libertad, rigor y calidad; que en su labor han contribuido a dibujar un México mucho más plural, que deja atrás el agotado marco de la unanimidad política y recrean un sistema de partidos que cada vez refleja mejor la diversidad política mexicana.

"Creo que es la ocasión para reiterar que los medios han sido hasta ahora protagonistas del cambio, de la libertad ejercida, la crítica y la pluralidad. Ahora pueden y deben volverse también protagonistas de la consolidación democrática, los canales mediante los cuales los votantes accederán a la información política, relevante y cierta.

"Los medios de comunicación son instituciones de la democracia, pero con su papel específico más allá de los procesos electorales y, por supuesto, más allá de los partidos. La construcción democrática es un patrimonio común, una obra colectiva." En Versión estenográfica de la inauguración del foro "comunicación política y elecciones, efectuado en el auditorio del instituto federal electoral. México, D.F., el 8 de mayo de 2000.



exclusivo, espacios en la prensa, en la radio y la televisión para difundir sus propuestas y actividades de proselitismo electoral.

Por otra parte, el IFE, durante el dilatado periodo de campañas electorales, compra tiempo adicional en los medios para ser distribuido entre las opciones contendientes, que se suma al tiempo permanente al que los partidos acceden cada mes.³¹⁴

Al mismo tiempo, los partidos pronto comprendieron que los medios son una vía privilegiada para llegar a la ciudadanía y fomentar su potencial electoral. Por ello, elección tras elección, han venido destinando proporciones cada vez más altas de sus recursos públicos y privados. Ante tal situación, la autoridad electoral ha tenido que incrementar su vigilancia para se respeten las reglas de la contienda, y que no se superen los topes de los gastos de campaña.

Por lo tanto, dentro de las tareas de fiscalización del gasto, además se realiza otro monitoreo de medios para seguir la compra de espacio y tiempo. Se trata de un nuevo instrumento que ha instrumentado el IFE, para fiscalizar con profundidad y a detalle las erogaciones de los partidos y coaliciones, precisamente en el rubro en que destinan más recursos.

De manera complementaria, se solicita a todos los partidos que le proporcionen las facturas desglosadas de sus compras de espacio y tiempo en los medios, a fin de contrastarlas con los datos que el propio Instituto obtiene a través de su monitoreo.

Hasta el momento, la intención no ha sido otra que ampliar la certeza en la transparencia y en el manejo del dinero en la contienda, así garantizar las condiciones de equidad que la ley determina.

Como podrá apreciarse se ha creado un amplio entramado institucional, que vinculan estrechamente a los medios, a la autoridad electoral y a los partidos para mejorar las condiciones de la competencia. En esta labor, en quien más recae la responsabilidad de que todo marche a plenitud sin duda, es en el IFE. Por ello esta institución necesita de los medios, de una buena relación con estos, para realizar sus tareas sistemáticas de preparación y organización de los comicios.

Las razones son simples: el IFE es una institución que realiza tareas complejas, masivas y en tiempos definidos. No existe en México otra institución que realice una convocatoria para una participación tan amplia en plazos tan acotados y bajo ritmos tan intensos, y esas tareas cruciales no las puede realizar sin el concurso de los medios de comunicación. La construcción del edificio

³¹⁴ Sobre este punto, el maestro José Woldenberg, reconoció: "En esta campaña, los partidos y coaliciones tienen en total más de mil 620 horas de radio y más de 420 horas de televisión, para difundir sus diagnósticos y propuestas sin que haya tenido que realizar erogaciones propias. Quiero subrayar que en esas transmisiones la distribución del espacio es sumamente equitativa. El PRI está teniendo en televisión el 26 por ciento, la Alianza por el Cambio el 22; el 21 por ciento la Alianza por México y el PARM, el Partido del Centro Democrático y Democracia Social el 11 por ciento; respectivamente. Quiero subrayar que no hay precedentes de tal cantidad de espacio electrónico entregado por el IFE para las campañas políticas y que tampoco se había dado de manera tan equitativa." En Versión estenográfica de la inauguración del foro "comunicación política y elecciones, efectuado en el auditorio del Instituto Federal Electoral. México, D.F. a 8 de mayo de 2000.

electoral está íntimamente relacionado con los medios, como lo llaman los propios consejeros electorales.

11.4.6. Cuarto Informe sobre el monitoreo de noticieros de radio y televisión

Los datos agregados, que ofreció en el cuarto informe, la doctora Jacqueline Peschard, consejera electoral y presidenta de la Comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión, durante la sesión ordinaria del Consejo General, efectuada el día 31 de mayo de 2000, sobre el monitoreo de 210 noticieros de radio y televisión muestran, en primer lugar, que los medios dedicaron mayores tiempos para las campañas políticas, ya que para esas alturas de las campañas reservaron 444 horas, frente a 322 que registraron en el reporte anterior.

En esta ocasión, el PRI recibió en televisión 12.5% más de tiempo que Alianza por el Cambio, y 20% de tiempo más que Alianza por México. En radio, la diferencia fue más marcada, porque el PRI recogió 16% más de tiempo que Alianza por el Cambio, y 24% más que Alianza por México.³¹⁵

Si se comparan estos datos con lo reportado en el tercer informe de monitoreo, podemos observar que en esta ocasión, la cobertura de las campañas fue menos desequilibrada que en el mes previo, cuando la ventaja a favor del PRI llegó a ser de 30 puntos porcentuales mayor que el de la Alianza, que quedó más cercana a él.

Dicho de otra manera, se redujo la disparidad en los medios a favor del PRI, aunque todavía seguía siendo notoria. Asimismo, aunque los tres partidos de registro reciente siguieron recibiendo en el conjunto de los noticieros una atención mucho menor que los tres principales contendientes, en esta ocasión se les otorgó el 19.7% de los espacios noticiosos en televisión, y el 15.5% en radio, que son los porcentajes más altos que se han registrado en los cuartos monitoreos reportados hasta el momento.

Al descender al plano de las entidades federativas, se aprecia que en la televisión del Distrito Federal, los tiempos entre los principales contendientes, están equilibrados, en la medida en que el PRI y Alianza por el Cambio, recibieron por igual 27% de los tiempos, mientras que Alianza por México recogió 20%.

Sin embargo, en el caso de las estaciones de radio capitalinas, el PRI recibió nueve puntos porcentuales más que Alianza por el Cambio, y más del doble de lo que fue otorgado a Alianza por México.

Como puede observarse, la cobertura de campañas en televisión se muestra más equitativa, para la mitad de los espacios noticiosos, mientras que en otros es Alianza por el Cambio quien lo hace.

³¹⁵ Versión estenográfica de las palabras de la dra. Jacqueline Peschard, consejera electoral y presidenta de la comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión, durante la sesión ordinaria del consejo general, efectuada el día de hoy, México, D.F., 31 de mayo de 2000.

En lo que respecta al resto de las entidades federativas, la tendencia en este cuarto informe, es hacia la corrección de las disparidades pues en el caso de la televisión solamente en tres estados: Hidalgo, Jalisco y Tabasco, se presentó un sesgo de más de 30 puntos porcentuales a favor del PRI, se debe recordar que en el reporte anterior, este sesgo se presentó en 16 estados.

En el caso de la radio, este fenómeno seguía presente en nueve estados, pero en uno de ellos, Colima, esta ventaja fue para Alianza por México, en los ocho estados restantes el beneficiado fue con 30% más de tiempo que cualquier otro partido fue el PRI y esos estados son Campeche, Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

En lo que se refiere ya no a los tiempos de exposición, sino al tratamiento de las noticias sobre las campañas, el cuarto monitoreo que cubría del 9 de abril al 6 de mayo, mostró que el predominio de las notas neutras persistía 90% en radio y 93.5 en televisión. Asimismo, el medio más crítico seguía siendo el radio, porque ahí el porcentaje de notas negativas era del doble de lo que sucedía en la televisión.

En suma, el cuarto reporte refleja que hubo una mejoría en la cobertura informativa de las campañas, sobre todo en comparación con el informe del mes anterior. Sin embargo, todavía subsistía una distancia importante frente a las cifras equilibradas que se presentaron en los primeros dos monitoreos de la campaña electoral, que los medios tomarían nota de esta situación y que colaborarían para que se alcanzaran mayores niveles de equidad en la transmisión de las actividades de las diferentes campañas políticas.

11.4.7. Quinto informe sobre el monitoreo de noticieros de radio y televisión

El reporte más esperado por el significado de sus resultados, sin duda fue el presentado el día de 23 de junio de 2000, por la jornada electoral que se avecinaba el 2 de Julio. En palabras de la consejera electoral, Jacqueline Peschard, quien presentó en nombre de la Comisión de radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral, los resultados del monitoreo de los espacios noticiosos de los medios de comunicación en las entidades federativas de la República mexicana correspondiente al quinto mes de campaña.³¹⁶

Este quinto informe de monitoreo de noticieros de radio y televisión que presentó la Comisión de radiodifusión muestra, en primer lugar, que a medida que avanzaron las campañas electorales se fue incrementando el tiempo en los espacios noticiosos, ya que mientras que en el cuarto informe la cobertura de éstos, de las campañas fue de 444 horas, en esta ocasión fue de 681.

³¹⁶ Versión estenográfica de las palabras de la consejera electoral, dra. Jacqueline Peschard, en el punto del orden del día relativo al informe que presenta la comisión de radiodifusión al consejo general del instituto federal electoral, con relación a los resultados del monitoreo de los espacios noticiosos de los medios de comunicación en las entidades federativas de la república mexicana correspondiente al quinto mes de campaña, durante la sesión ordinaria del día de hoy. México, D.F., 23 de junio de 2000.

Al observar cómo se distribuyen estos tiempos entre los partidos y coaliciones, seguía presentándose una disparidad a favor del PRI, quien en el agregado nacional recibió 39.1 del tiempo en televisión y 37.9 en radio, frente a un 26.3% que recibe Alianza por el Cambio en televisión y 30.6 en radio. Alianza por México, quedó todavía más alejada, con 18.7% de los tiempos en televisión y 18.6 en los radiofónicos. Es decir, las diferencias son entre 13 y 21 puntos, respectivamente.

De igual manera, los 3 partidos de reciente registro se mantuvieron equilibrados entre sí, pero muy relegados respecto de las 3 principales fuerzas políticas, pues lo máximo que lograron absorber en tiempo es un 7%.³¹⁷

Vale la pena recordar que estos datos, correspondientes al quinto reporte de monitoreo, son muy semejantes a las cifras del acumulado de los cinco monitoreos, ya que en el balance global la diferencia entre el tiempo que recibe el PRI y Alianza para el Cambio es de 11 puntos porcentuales, mientras que entre el PRI y Alianza por México es de 20 puntos porcentuales.

De la misma manera, los noticieros que se difunden desde la ciudad de México y que en muchos casos alcanzan una cobertura nacional, muestran un relativo equilibrio entre los 3 principales contendientes, que reciben atención en proporciones cercanas entre sí, aunque con una ligera ventaja a favor de Alianza por el Cambio, quien absorbe 31% en radio, frente a 27% del PRI y 22% de Alianza por México; y en televisión, Alianza por el Cambio se llevó 31% de los tiempos, frente al 24% para el PRI y el 21% para Alianza por México.³¹⁸

A una semana escasa de la jornada electoral – señalaba la Consejera Electoral Peschard “...podemos concluir que si bien el principio de equidad en la cobertura de las campañas electorales no se ha generalizado como guía de conducta de los diferentes noticieros de radio y televisión a lo largo del país, la opinión pública y los propios concesionarios se han sensibilizado respecto de la importancia que este valor - la equidad - tiene para una contienda democrática.”³¹⁹ La experiencia de los monitoreos del IFE nos muestran que las campañas políticas pasan obligadamente por los medios de comunicación, entonces, el peso fundamental que tienen en la conformación de condiciones efectivas de competencia política, es decisivo y difícil de ignorar.

El monitoreo cumplió su función de dar a conocer el comportamiento de 210 noticieros de radio y televisión de todo el país, y la difusión de sus resultados ha permitido no solamente conocer el comportamiento de los medios, sino estimular la discusión sobre el relevante papel que actualmente juegan éstos en las campañas electorales.

³¹⁷ op.cit.

³¹⁸ Se ha criticado que los informes del monitoreo sobre los datos agregados, de los tiempos dedicados a las campañas, no están ponderados; es decir, porque no consideran que los medios tienen diferente cobertura y penetración, además de que el seguimiento atiende solamente a las campañas federales, sin considerar que en canales y estaciones de 10 entidades federativas, los noticieros locales informan también sobre las campañas locales, lo cual impide contar con el panorama total del comportamiento de los medios, al menos en estos estados. Todas estas observaciones, seguramente serán consideradas por el IFE para futuros monitoreos que realice el Instituto.

³¹⁹ Op.cit.



11.4.8. Comentarios al quinto monitoreo a los noticiarios de radio y televisión

En Conferencia de prensa celebrada el 26 de junio de 2000, a tan sólo una semana de la jornada del 2 de julio, funcionarios del IFE, se reunieron para divulgar con mayor detalle los datos referentes al reporte del quinto informe sobre el monitoreo de noticiarios de radio y televisión en la cual estuvieron presentes los consejeros electorales y funcionarios del Instituto.

En su intervención el maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos señaló que para esa fecha "...podemos decir que estamos ya con las tendencias muy claramente marcadas. En los acumulados que llevamos en el último mes tenemos que en radio y televisión, juntos, el Partido Revolucionario Institucional mantuvo la tendencia de la cobertura que se había presentado desde los últimos tres reportes; el Partido Revolucionario Institucional centra el 38.13% de todos los tiempos dedicados a las campañas; le sigue con 29% la Alianza por el Cambio y el 18.6% sigue Alianza por México. Ésta es la misma tendencia que habíamos visto en los últimos dos reportes, si vemos juntos la radio y la televisión."³²⁰

Ahora sí, en la radio, el tiempo total dedicado a los diversos partidos en el último reporte. El Partido Revolucionario Institucional tuvo el 37.9 y el 30 por ciento tuvo Alianza por el Cambio. Alianza por México se fue al 18.6. Seguía habiendo un triángulo en los resultados, que "...es la que no nos permite hablar con la misma certeza que al principio del monitoreo, de la equidad.", concluía el maestro Sánchez Gutiérrez.³²¹

El informe presentó, dos diferencias importantes en relación a los monitoreos, tanto en radio como en televisión de los meses anteriores:

Primera, se reducía ciertamente el desequilibrio que se había visto en los últimos dos monitoreos, pero no lo suficiente como para recuperar las tendencias de equidad que se observó al principio de la campaña electoral; y

Segunda, - en junio - sí había notas valoradas, es decir se concentraban muchas de las notas valoradas en la Alianza por el Cambio, y de ellas la mayor parte negativas y muy pocas positivas en el caso del candidato Vicente Fox.

³²⁰ Versión estenográfica de la conferencia de prensa de los consejeros electorales Jacqueline Peschard y Juan Molinar horcasitas, y el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, fic. Arturo Sánchez, celebrada el día de hoy, con motivo del quinto monitoreo a noticiarios de radio y televisión, que realiza el instituto federal electoral. México, d.f., 26 de junio del 2000.

³²¹ Por su parte, el maestro Juan Molinar Horcasitas, Consejero Electoral quien intervino en esa misma sesión señaló: "Yo voy a ser muy breve y trataré de ser muy conciso. Mi conclusión general al cierre de esta campaña es que el objetivo de tener una cobertura noticiosa equitativa, no se cumplió. Debo, sin embargo, hacer dos señalamientos importantes.

"El primero es que a pesar de que creo que esto es cierto, que no hubo equidad en la cobertura noticiosa de campañas electorales en el año 2000, la situación es menos mala de lo que hubo en 1994 y en 1988.

"Segunda aclaración, podemos distinguir dentro de este escenario lo que han sido los principales noticieros de radio y televisión originados en el Distrito Federal, en quienes se observó un comportamiento distinto y mejor al del resto del país. Ponderar la importancia de unos y otros en términos de alcance, audiencia, penetración, es algo que todavía no se ha hecho, esa es ciertamente una deficiencia del monitoreo, difícil por otro lado de subsanar, pero es una tarea que habrá que hacer.

"Al final de la jornada, un partido, el PRI obtiene 39 por ciento, Alianza por el Cambio 27, Alianza por México 20, se deja solamente 14 por ciento para las demás opciones. *Op.cit.*

"Es decir, hay un patrón claramente discernible de un arranque relativamente equitativo y un cierre muy inequitativo, que nos ofrece como resultado final, desde mi personal punto de vista, un balance no del todo alentador."

En cambio, en los demás candidatos de los otros partidos o coaliciones, se mantenía un relativo equilibrio, prevaleciendo siempre las negativas salvo en el caso de Democracia Social.

Por su parte, la doctora Jacqueline Peschard, Consejera Electoral sobre este tema en su intervención señaló: "...efectivamente uno de los signos preocupantes de este monitoreo es el que se refiere al comportamiento de los medios, particularmente en donde podemos diferenciar el comportamiento de los noticieros que se emiten desde el Distrito Federal y los noticieros en los distintos estados del país.

"Entonces, digamos, en los estados, en las distintas zonas y estados del país, efectivamente el comportamiento de los medios es muy diferenciado y hay notas preocupantes en donde efectivamente hacia el final de la contienda se mantiene esa desproporción entre lo que recibe un partido y otro, destacando desde luego lo que sucede en términos de equilibrio en el caso del Distrito Federal."³²²

³²² Ibid.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

11.5. La difusión de los resultados finales de la jornada electoral del 2 de julio

11.5.1. El primer informe a través de los medios

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, planteó y aprobó que el consejero presidente fuera quien diera seis mensajes que emitiría a todo el país en cadena nacional para dar la información básica de la jornada electoral. Esta acción tuvo como propósito proporcionar datos ciertos y oficiales que provinieran del sistema de información oficial de la jornada electoral.

En el primer mensaje del maestro José Woldenberg, fue difundido al final de la jornada electoral del 2 de julio de 2000, en cadena nacional. En empezó por informar los siguiente a través de una pregunta que de inmediato él mismo contestó:

"¿Cuál es la situación de los comicios hasta este momento? La meta de instalación de casillas es de 113 mil 423, según nuestros reportes. Hasta el momento no se han instalado 13 casillas en todo el país, sólo el 0.01%, quiere decir que está operando el 99.99%; es la cifra de casillas instaladas más alta de la historia de México, nunca antes se había dado una movilización ciudadana de esta magnitud.

"Procuramos ubicar cada casilla muy cerca de su casa, en ella hay un presidente, un secretario y dos escrutadores, son sus vecinos, seleccionados por sorteo y capacitados para asumir sus funciones el día de hoy; pero no sólo eso, el 94.4% de los presidentes de casilla son los mismos que habíamos previsto, los que fueron sorteados. Han tenido que ser ocupados por otro funcionario propietario sólo el 5.2% del total y definitivamente reemplazados sólo 0.10%. Esto quiere decir que los mexicanos estamos demostrando una altísima responsabilidad cívica, estas cifras constituyen ya un récord electoral."³²³

Los datos de su exposición fueron interesantes y abundantes: "Los partidos políticos acompañan y vigilan el proceso en todos los rincones del país. La Alianza por el Cambio ha acreditado 107 mil 979 representantes; el Partido Revolucionario Institucional acreditó 111 mil 853; la Alianza por México, 103 mil 334; el Partido de Centro Democrático, 16 mil 695; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, cuatro mil 466; y Democracia Social, cuatro mil 798 representantes.

"Según el reporte, la Alianza por el Cambio tiene al menos, un representante en el 81.7% de las casillas; el PRI en el 94.3%; la Alianza por México en el 64.% de las casillas; el Partido de Centro Democrático tiene representantes en el 5.2%; el PARM en el 1.2% y Democracia Social cuenta con representantes en el 0.88% de las casillas.

"Informamos también que los 32 Consejos locales de todas las entidades federativas están instalados y sesionando, lo mismo pasa con los 300 Consejos Distritales. Esos órganos de

³²³ Versión estenográfica del primer mensaje del Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE. México, D. F., a 2 de julio del 2000

dirección, esparcidos por todo el territorio nacional, están atentos, recibiendo información sobre el curso de la elección y están resolviendo los pormenores que se han presentado."

Cerró su comunicación con una invitación para que los mexicanos que aún no habían votado y que tenían su credencial de elector, a que acudieran a su casilla a votar.

11.5.2. El segundo informe a través de los medios

La jornada electoral había concluido oficialmente a la seis de la tarde del 2 de Julio. En la gran mayoría de las casillas se había acatado la norma de cerrar el proceso a la hora indicada. Con dos horas de margen para tener la certeza de que ya han sido cerradas las casillas en la inmensa mayoría de los estados y distritos; y siendo las ocho horas de la noche con un minuto, hora de la Ciudad de México, el sistema de información podía brindar datos esenciales.

Con este antecedente en claro el maestro José Woldenberg, consejero presidente del Consejo General dio a conocer el Segundo Mensaje del IFE, en relación a la jornada electoral. Su exposición básicamente se centro en informar el curso del procedimiento electoral, sin mencionar ningún resultado en cifras de votos a favor de algún candidato, por ello señaló:

"Celebramos las elecciones federales con normalidad en los 31 estados de la República y en la ciudad capital. Para la instalación de esas casillas contamos con la participación de alrededor de 443 mil 404 ciudadanos que fungieron como presidente, secretario y escrutadores.

"La jornada fue vigilada por los partidos políticos y coaliciones; las casillas fueron supervisadas por 436 mil 536 representantes de todos los partidos y coaliciones. Esto significa una enorme movilización de militantes y simpatizantes en todo el país; esto representa una garantía en la limpieza de la elección, los partidos y coaliciones estuvieron ahí, en las casillas directamente, les consta el curso de la votación, la legalidad de los actos, el entusiasmo de la jornada y los resultados que emergieron de las urnas."³²⁴

Finalmente, el funcionario electoral invitó a todos los ciudadanos mexicanos a informarse en los avisos que habían sido puestos en los domicilios donde estuvieron las casillas, y los conminó a tomar nota de ellos, pues ese resultado lo podrían cotejar contra los desplegados en las computadoras del PREP del propio Instituto. El sistema informático ofrecía la garantía de que no había posibilidad de alteración.

A las once de la noche el IFE volvería a enlazar en cadena nacional a su consejero presidente del Consejo General. Para esa hora, esperaba tener ya los resultados federales de los tres conteos rápidos.

³²⁴ Versión estenográfica del Segundo Mensaje del Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE. México, D. F., A 2 de Julio del 200

11.5.3. El tercer informe a través de los medios

Como estaba planeado, a las once en punto de la noche, el maestro José Woldenberg, consejero presidente del Consejo General del IFE, salió al aire en cadena nacional, por radio y televisión a dar a conocer el mensaje más esperado de la nación en los últimos veinte años. Así procedió, en el tercer segmento informó de los datos de la elección para Presidente de la República. Por la expectativa general, sólo se limitó a dar a conocer los resultados más esperados en esa noche, con base en los conteos rápidos, que aun cuando solo anticipaban las tendencias generales, brindan resultados bastante certeros y confiables.

En palabras de consejero presidente del Consejo General del IFE la Nación conoció los datos siguientes:

"Para este ejercicio el IFE encargó la realización de tres conteos rápidos a tres reconocidas empresas, a Alduncin y Asociados, Berumen y Asociados y Gallup de México; cada una de ellas extrajeron la información de 850 secciones electorales esparcidas en todo el país. Estas empresas han entregado los resultados de sus respectivos conteos a un comité técnico. El comité está compuesto por científicos y expertos en la materia y ha evaluado ya la calidad del trabajo y la consistencia de los resultados.

"El conteo de Berumen da una votación a Vicente Fox, de la Alianza por el Cambio, de entre el 41.2 y 45.2 puntos porcentuales; da a Francisco Labastida, del Partido Revolucionario Institucional, una votación que estaría entre el 33.3 y el 36.2%; y Cuauhtémoc Cárdenas, de la Alianza por México, tiene en el conteo de Berumen una votación que se estima entre el 15.5 y el 18%.

"Gallup, por su parte, nos ha dado los siguientes resultados en su conteo rápido nacional: Vicente Fox tendría un margen de votación entre el 44 y el 48.4%; Francisco Labastida, con el ejercicio de Gallup alcanzaría una votación que se colocaría entre el 36.2% y el 39.8%; Cuauhtémoc Cárdenas, de acuerdo con Gallup, alcanza una votación que puede oscilar entre el 17.4 y el 19.9%.

"Alduncin y Asociados no se pronuncia respecto al resultado y declara que es necesario esperar a que llegue más muestra.

"El Comité Técnico del IFE nos señala que a partir de los 2 conteos rápidos se puede establecer la siguiente conclusión: con base en los conteos rápidos de las dos empresas, existe suficiente evidencia estadística como para indicar una tendencia para identificar a los tres primeros lugares: el primer lugar lo tiene la Coalición Alianza por el Cambio, que postuló a Vicente Fox con una estimación de votos emitidas entre el 39 y el 45%, quedando en segundo lugar el Partido Revolucionario Institucional, que postuló a Francisco Labastida, entre el 35% y el 38.9% de los votos emitidos, y en tercer lugar la Alianza por México, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas, entre el 15.1 y el 18% de los votos emitidos.³²⁵

³²⁵ Versión Estenográfica del Tercer Mensaje del Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE. México, D. F., 2 de Julio del 2000

Por otro lado, el instituto informó que los datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares estaban fluyendo, y se podían consultar las tendencias preliminares de las elecciones al Senado de la República y a la Cámara de Diputados. Es justo señalar que el último mensaje que el IFE daría en cadena nacional sería al otro día, por la mañana a las 7:00 en punto.

11.5.4. El cuarto informe a través de los medios

Como se había comprometido el maestro José Woldenberg, informaba a través de su cuarto mensaje a la opinión pública nacional que al amanecer de ese 3 de julio el Programa de Resultados electorales Preliminares había reunido ya la gran mayoría de los resultados de las tres elecciones federales. Tenían datos ciertos de lo ocurrido en 95 mil 592 casillas, el 84% del total, por lo que ya sólo quedaba por computar un 16% de estos resultados preliminares.

Esta cifra de casillas, que se habían reportado su información, se conformó minuto a minuto a la vista de los medios de comunicación, de los usuarios de la red de Internet en cualquier parte de México y del mundo. A lo largo de toda la noche se recibieron los datos de las casillas, y los dieron a conocer de inmediato.

En su intervención en cadena el consejero presidente del Consejo General del IFE, señaló que: "La información que tuvo la autoridad electoral fue la misma que la de los partidos, las coaliciones y la sociedad. Este flujo continuo, cierto y transparente de los resultados de las elecciones que hemos presenciado desde que se recibió la información de la primera casilla, es la constatación de que en las elecciones mexicanas no hay nada que esconder, que hemos tenido una verdadera fiesta democrática, pulcra y precisa, la única que se merecía México."³²⁶

Finalmente el IFE, informó que sería el miércoles 5 de julio cuando sesionarán los 300 Consejos Distritales para hacer el escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones federales, es decir, la suma oficial de la votación para Presidente, senadores y diputados, y el domingo 9 sesionarían los Consejos locales para agregar los resultados de las 32 entidades federativas y conocer así los resultados finales para la elección de diputados de representación proporcional y de senadores. La

³²⁶ "Con este corte en la elección presidencial, el Programa de electorales electorales Preliminares nos confirmó que las tendencias que anunciamos ayer por la noche eran correctas.

"Así, el PREP nos indica que la Alianza por el Cambio logra, hasta este momento, obtener el 43.71% de los votos; por su parte, el PRI atrajo el 34.91%; la Alianza por México obtuvo el 16.43%, el Partido de Centro Democrático, el 0.56; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el 0.41, y Democracia Social el 1.69%."³²⁶

"En relación con el Poder Legislativo, las cifras que nos presenta el Programa de electorales electorales Preliminares, a las seis de la mañana, son las siguientes: para el Senado, la Coalición Alianza por el Cambio tiene ventaja en 17 entidades federativas, se trata de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán, Quintana Roo, Estado de México, el Distrito Federal, Morelos y Puebla.

"El PRI, en la elección de senadores está siendo favorecido en 13 entidades: Colima, Nayarit, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y Tlaxcala. La Coalición Alianza por México cuenta con la delantera en Baja California Sur y Michoacán.

"El PREP nos indica hasta las seis de la mañana que los diputados de mayoría relativa, es decir, los 300 legisladores que se eligen directamente en cada distrito, se distribuirían de la siguiente forma: 150 pertenecerían a la Alianza por el Cambio, 125 corresponderían al PRI y 25 a la Alianza por México." *ibid.*



calificación final de la elección presidencial, como indica la ley, le correspondería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, la calificación sería jurisdiccional y apegada a derecho.

Así el Instituto Federal Electoral, los partidos y coaliciones, los distintos candidatos y los gobiernos federal, estatales y municipales, cerraban un ciclo muy importante, que fue calificado como una jornada ejemplar, por propios y extraños, donde los votantes mexicanos demostraron su confianza al salir a votar. Con ello, los mexicanos se afirmaron como ciudadanos y validaron que su voto es un acto importante y eficaz. Se había pasado la prueba, como un país en el cual el cambio en el gobierno puede realizarse de manera pacífica, mediante una competencia abierta y regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgos de involuciones, a eso hoy se le llama: democracia.



11.6. Reacciones nacionales e internacionales sobre las elecciones mexicanas

El lunes 3 de julio del 2000, los observadores electorales nacionales e internacionales destacaron la limpieza del proceso electoral. En un recuento breve, las expresiones más significativas sobre estas elecciones históricas, Rogelio Gómez Hermosillo, presidente de Alianza Cívica, señaló:

"Si se confirmara la tendencia de manera oficial, significa que logramos por fin que el voto contara, se respetara y que todos creyéramos en la forma de elegir a nuestros gobernantes. Es el primer Presidente que se elige en condiciones equitativas y con el Instituto Federal Electoral autónomo. Las reformas del IFE fueron definitivas para lograr la alternancia".³²⁷

Por su parte, Martha Delgado, presidenta de Presencia Ciudadana reconoció que "la jornada electoral fue un éxito independiente del resultado, si ahorita la tendencia se reventara sería exactamente lo mismo, el proceso democrático funciona en México. La gente está valorando la alternancia en el poder como un cambio, está expresando su intención clara de transformar el sistema político de México, esto parece muy evidente".

Para David Huey, coordinador de Global Exchange en el Distrito Federal, "la alternancia es otra señal de que la transición democrática en México está avanzando. La mayoría de las irregularidades se dan por el partido oficial y entonces si la oposición gana bajo esas circunstancias, significa que ganó bien. Aunque tampoco significa que las elecciones fueran limpias. Significa que el ganador, a pesar de las irregularidades, sí ha ganado, vimos alarmantes niveles de irregularidades y mal uso de recursos públicos".

Para los observadores electorales internacionales que estuvieron atentos a una parte del desarrollo de las campañas y el día de la elección, opinaron lo siguiente:

"Tal parece que la gente se ha apropiado de las reformas electorales, de los mecanismos. Parece que el nivel de conciencia se elevó. Lo que hemos observado en todo el día es que había representantes de partidos en todas las casillas, la gente fue a votar y esto fue un éxito para la ciudadanía por el proceso mismo, independiente de quien gane", afirmó Roch Tassi, Coordinador de la delegación de observación electoral de Canadá.

11.6.1. El mundo observó a México

La reacción y el desenlace de los comicios presidenciales en México también ocupó las primeras planas de los medios extranjeros.

En España, el periódico El País escribió en su editorial, sobre México: "La probabilidad del cambio es imprescindible en una democracia, y ése ha sido el mejor argumento del populista de derecha Vicente Fox. Los mexicanos no le han reconocido al PRI la capacidad de autorregeneración que

³²⁷ Reforma, lunes 3 de julio del 2000, Pág.11A

proclamaba después de 71 años de Gobiernos alcanzados en régimen de partido único o falseando el resultado de las urnas. Por ello, muchos que no se proclaman de derecha han acabado votando al PAN".

En Gran Bretaña el tono no varió y uno de los principales diarios ingleses, el Financial Times mostró sus simpatías por lo ocurrido en México: "Vicente Fox, el sorpresivo presidente electo, ha señalado planes para realizar audaces reformas liberales a la economía del país, incluyendo a Pemex, monopolio estatal de petróleo. Se espera que Fox, cuya victoria en las elecciones nacionales del domingo puso fin a 71 años de gobierno del PRI, también mantengan la independencia del banco central. "También dejó clara su intención de profundizar el TLC".

En Francia, Le Figaro, uno de los diarios de más renombre escribió, en su nota principal: "Los mexicanos descubren la alternancia. Hasta la elección de domingo, la presidencial era parte el PRI una simple formalidad. El PRI perdió las elecciones pero aún conserva un poderoso aparato y una burocracia implantada muy solidamente en los más recónditos rincones del país. La voz discordante en esa noche de fiesta fue la de Cuauhtémoc Cárdenas, quien fracasa en su tercer intento de llegar a la Presidencia".

Otro de los periódicos franceses de mayor prestigio en el mundo, Le Monde, se refirió a los procesos electorales de nuestro país en los siguientes términos: "Los mexicanos, después de décadas de escrutinios sin sorpresas, eligieron al hombre que supo transformar la elección en un referéndum sobre el cambio.

"En el PAN, Vicente Fox supo evitar rápidamente al aparato del partido para abarcar más allá de la derecha clásica. Lo logró a tal grado que varios intelectuales de izquierda y de renombre hicieron un llamado para votar a su favor. Sin embargo sus orientaciones políticas perdieron cierta legitimidad.

El periódico IL Foglio de Italia, en su primera plana en tono editorial señaló: "Fox es el primer presidente mexicano que no forma parte de un grupo que ha guiado al país a lo largo de 83 años. Para la Iglesia la victoria de Vicente Fox es un evento feliz: es la derrota de un partido, el PRI, que ha intentado destruirla. El PRI no tiene más una identidad y se asistirá a una europeización del sistema político mexicano, con una dialéctica entre centro e izquierda. Pero es también posible que el PRI o al menos una parte encuentre un espacio.

En Estados Unidos no se ocultaron las simpatías por el triunfo de Vicente Fox, ejemplo de ello fue la nota del periódico Los Ángeles Times, el cual presentó la noticia de la siguiente manera: El tradicional partido en el poder de México sufrió una sacudida el lunes después de las elecciones en las que perdió, por primera vez, no sólo la Presidencia sino también la mayoría del congreso federal. Los resultados mostraron que el electorado repudió al Partido Revolucionario Institucional, que trató de controlar la construcción de México moderno y le dio una aplastante victoria de Vicente Fox, el carismático hombre de negocios que será el primer Presidente no priista en 71 años.

El influyente diario estadounidense The Washington Post, reseñó el evento en México, en análisis editorial, que en su parte medular reconocía lo siguiente: "La elección marcó la ilustración más dramática de los cambios sociales que están ocurriendo en México y la polarización causada por el choque de interés entre zonas rurales y urbanas, el norte y el sur jóvenes y viejos, los educados y los no educados. Esta elección presidencial marcó una transformación en la contienda electoral y concentrar las campañas en plazas, en pequeñas pueblos, en la televisión e Internet. También las encuestas de opinión creíbles y una comisión electoral independiente se convirtieron en frenos y en contra del futuro de que marcó pasadas elecciones".

Finalmente, otro de los más poderosos periódicos estadounidenses, "The Wall Street Journal Americas", emitió una nota en los siguientes términos:

"El siguiente presidente tomará el timón de un país de 100 millones de habitantes con un comercio de 300 mil millones con los Estados Unidos. Los desafíos que enfrentan van desde un creciente crimen provocado por el narcotráfico como el manejo de una economía que todavía tiene que sacar de la pobreza a alrededor de 40 millones de mexicanos. Zedillo dejara como parte de su legado una fianza bancaria que se espera cueste 100 mil millones de dólares así como la delicada responsabilidad de abrir las ineficientes y necesidades industriales eléctrica y petrolera".

En América Latina las reacciones a las elecciones mexicanas también fueron diversas y con un dejo de sorpresa. En el caso de Argentina, el diario La Nación, consigno el evento de esta manera: "Una verdadera conmoción causó al cierre de la edición, las primeras cifras de la elección presidenciales: el candidato opositor Vicente Fox conservador se imponía por un margen de 6 a 7 puntos sobre el postulante oficialista Francisco Labastida, según encuestas en boca de urna divulgadas por televisión y más por 17% de acuerdo con los primeros datos del Instituto Federal Electoral (IFE). En caso de confirmarse, la victoria del Partido Acción Nacional (PAN) significaría el final de los 71 años que lleva el PRI en el gobierno de México".

11.6.2. La cobertura de la televisión del mundo

En el caso de las televisoras del mundo, la cobertura fue presentada con abundantes notas sobre las elecciones mexicanas. En especial las grandes cadenas de televisión de Estado Unidos, agradan el triunfo de Fox, y lo presentaron como el gran héroe que pudo derrotar al PRI.

La cadena CNN, en un reporte sobre la reunión entre el Presidente Ernesto Zedillo y el nuevo Mandatario y electo, Vicente Fox, dijo que "el primero había recibido al segundo con un abrazo y apretón de manos y que ambos acordaron trabajar juntos en la propuestas presupuestal del 2001. Zedillo debe presentar esa iniciativa al Congreso poco antes del cambio de poderés en diciembre. Según los conductores de la cadena, economistas de la California pronostican que la instalación de un nuevo gobierno mexicano ayudará a impulsar las exportaciones de ese estado a México".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La televisora Univisión, por su parte, sólo reportó que los mexicanos que viven en Texas y California esperan que el futuro del gobierno de Vicente Fox adopte una postura más fuerte de defensa de los inmigrantes legales e indocumentados residentes de Estados Unidos. Activistas mexicanos en los Ángeles esperan que Fox vea la inmigración indocumentada como un problema económico que legal. Fox dijo a Univisión que trabaja para buscar un crecimiento en la economía mexicana que permita crear más empleos para evitar de esa forma que muchos compatriotas tengan que emigrar hacia los Estados Unidos en busca de trabajo.

México ya dejó de ser la principal noticia en CBS Evening News. Sin embargo, un reportero del corresponsal en México aseveró que Fox proponía un nuevo acuerdo para librar la guerra contra las drogas. En dicho acuerdo, países como México, Colombia y Estados Unidos establecerían objetivos específicos para combatir los narcotraficantes. Cita a Fox diciendo: "No creo que ningún país solo pueda sanar este cáncer". El Mandatario electo de México también pidió a Estados Unidos que deje de juzgar cuando otras naciones no han hecho lo suficiente para combatir el narcotráfico.

Agregó, según CBS que si los Estadounidenses no compraran drogas no habría tantos delitos relacionados con los narcóticos. Esas palabras, sin embargo, no molestaron a los estadounidenses. Barry McCaffrey, el "zar antidrogas" de Estados Unidos señaló que "Fox es una persona sumamente educada, un astuto líder empresarial que está decidido a no dejar el futuro de México en manos de los criminales de las drogas.

El noticiero World News Tonight de ABC, tampoco dio un lugar prominente a las noticias sobre México. No obstante presentó un breve reporte sobre como Vicente Fox ya había delineado una ambiciosa agenda para su Presidencia, además de hacer referencia a su "colorida personalidad.

El corresponsal describió a Fox como un hombre más cercano a un protagonista de un Western hollywoodense, que alguien que pronto será el primer actor en el escenario político mexicano.

En cambio, afirmó que tenía suma confianza en sí mismo al grado de criticar a Estados Unidos por su política migratoria hacia México. "La meta de Estados Unidos es poner bardas y policías para detener inmigración pero esa es una meta equivocada", dijo Fox.

El corresponsal refirió que hay quienes, en tono crítico sospechan del Presidente electo pudiera tener excesiva confianza en sí mismo. Tal presunción fue apuntalada por declaraciones del historiador Enrique Krauze, quien afirma que "Fox tiene algo de aptitudes mesiánicas.

El noticiero de CNN Headline destacó que estas fueron las elecciones más limpias en la historia de México. De los 60 millones de electores con credencial para votar un 65 por ciento concurrió a las urnas a votar. CNN reportó que Jimmy Carter Ex presidente de Estados Unidos ni observador oficial en las elecciones había pronosticado que Fox sería un buen amigo de su país. Carter también dijo que los comicios se desarrollaron de manera libre y justa y que el pueblo mexicano había reflejado de un cambio.

La palabra clave que Vicente Fox proclama tan efectiva fue "Cambio". Es tiempo de un cambio. Nadie se imagina que él obtendría un margen ganador de 8 o 9 por ciento probablemente ganaría con un medio punto o un dos por ciento de ventaja de sumo. No solo ganó la Presidencia su partido de impuso en las elecciones para dos gobernantes. Ahora también hay mayor popularidad en el Senado y la Cámara de Diputados. Fue una demostración extraordinaria de que el pueblo mexicano no solo es maduro y esta comprometido con la democracia sino de que también esta listo para un cambio.

El cambio de poder, sostuvo el conductor de CNN "puede tener impacto tremendo en las relaciones entre Estados Unidos y México sobre todo en las materias de comercio y drogas de la Casa Blanca, aseguro que Fox esta comprometido a mejorar los esfuerzos antidrogas y a continuar con la línea de libre mercado algo importante para Estados Unidos principal socio comercial de México".

NBC informo en la noche del domingo que Vicente Fox "tiene intenciones de terminar con la corrupción en gobierno y negociar con Estados Unidos para permitir a los trabajadores mexicanos cruzar libremente la frontera. El noticiero matutino de la cadena mencionó que la impresionante victoria electoral de Fox ha dado marcha atrás a toda la cultura política de México. Aclaro espero que todavía esta por determinarse que efectos tendrá sobre las relaciones entre México y Estados Unidos".

El noticiero World News tonight anunció. "Se ha producido sin exagerar una revolución al sur de la frontera" en alusión a la victoria de Vicente Fox en las elecciones mexicanas.

Informó a su auditorio que existen grandes esperanzas de que Fox no solo cambie a México sino que ayudará algunas problemáticas importantes entre México y Estados Unidos. También comentó que Fox buscó tranquilizar a Estados Unidos: "Estados Unidos puede estar seguro de que nunca les jugaremos triquiñuelas y que siempre seremos honestos", dijo el Presidente electo en una entrevista con este medio.

11.7. Acciones poselectorales: el sexto informe sobre el monitoreo de los noticiarios de radio y televisión

Con la entrega del sexto informe del monitoreo de la cobertura noticiosa de radio y televisión sobre las campañas políticas, el 23 de agosto de 2000, concluía así una de las tareas que, por ley, el IFE realiza en cada proceso electoral para contribuir a crear unas condiciones de la competencia favorables a la pluralidad política y a la transparencia de las elecciones de gobernantes y legisladores. Con los monitoreos, que se dieron a conocer mes a mes desde febrero hasta junio, se logró reunir información rigurosa y precisa del comportamiento de los medios electrónicos y difundir sus resultados a la opinión pública.³²⁸

³²⁸ En palabras del maestro José Woldenberg, consejero electoral en la entrega del sexto informe y reporte final que presentó la Comisión de radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con relación a los resultados del monitoreo de los espacios noticiosos de los medios de comunicación, se señaló sobre esta trascendente tarea:



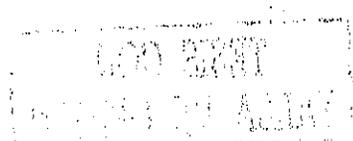
Permítanme recapitular en 10 enseñanzas básicas que desprendo del seguimiento sistemático sobre los medios a lo largo del proceso electoral que ahora concluye formalmente.

- 1) Con el monitoreo supimos, desde un principio, cuántos espacios destinaban 126 noticieros de radio y 84 de televisión a cada una de las seis opciones contendientes, el número de menciones que recibían, la ubicación de la nota dentro de cada espacio informativo, el género de la nota, el recurso técnico utilizado, si existía alguna valoración positiva, negativa o si la nota era neutra. Todas estas variables se cruzaban en los informes para enriquecer los análisis de los miembros de este Consejo, de los partidos, de los estudiosos de los medios de comunicación y de los propios profesionales de los medios. Hay ahí, en principio, un amplio acervo para estudiar y documentar el papel de los medios en todo el proceso electoral que tuvo su momento culminante el pasado 2 de julio.
- 2) Los datos agregados de todo el monitoreo muestran una apertura para la circulación de la discusión pública que, creo no exagerar, marca una clara diferencia con nuestro pasado reciente. Esta vez el partido que conservaba el poder Ejecutivo tuvo una cobertura más amplia que la que recibieron sus contrincantes, pero ya no se trató de la posesión de una ventaja absoluta ni generalizada en todo el país: por el contrario, fue intermitente en algunos casos, pues vale recordar que incluso a nivel nacional en el segundo informe la opción con mayor cobertura tanto en radio como en televisión fue la Alianza por el Cambio, y que en los principales noticieros, los emitidos desde el Distrito Federal, sistemáticamente pudimos comprobar una cobertura equilibrada entre las tres alternativas de mayor arraigo. El vuelco es tan drástico como positivo: nadie tiene garantizada la unanimidad en los medios.
- 3) Además del reparto del tiempo, un dato que se nos reveló como constante en cada uno de los informes del monitoreo es el tratamiento abrumadoramente neutral de los noticieros hacia los eventos, dichos y actos que cubrían: no se presentaron comentarios a favor o en contra en un 95.6 por ciento de las noticias de la televisión y en un 89 por ciento de las de la radio: es una cifra rotunda, informa de la primacía de la objetividad sobre el sesgo, las filias, las fobias o la parcialidad. Y el margen que queda, con valoraciones, indica que los candidatos y sus partidos, precisamente por ir a contiendas del todo abiertas, por someterse al escrutinio del público, en ocasiones serán valorados positivamente y otras en negativo. Pero no olvidemos: se trata de una nota con valoración por, al menos, nueve neutrales.
- 4) Hay un elemento más que me parece oportuno señalar ante los representantes de los partidos: los principales noticieros, los de más cobertura y alcance, los que en mayor medida contribuyen a forjar opinión pública a lo largo y ancho del país, atendieron favorablemente los lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión que los partidos elaboraron y entregaron a los medios de comunicación a través de la Comisión de radiodifusión del IFE: los medios no sólo difundieron las campañas, sino que fueron sensibles a las preocupaciones de los partidos y ello desembocó, virtuosamente, en un proceso nutrido en todo momento de información relevante y útil para la ciudadanía.
- 5) El análisis cuantitativo del monitoreo es interesante. Del 19 de enero al 29 de junio los noticieros de televisión a los que hicimos seguimiento transmitieron un total de 559 horas y cuarto de noticias de campaña. En el mismo lapso, en la radio, las actividades de proselitismo acumularon 2 mil 91 horas de transmisión.³²⁸ Así, la radio y la televisión, sólo en nuestra muestra, otorgaron más de 110 días equívocos de emisión al público sobre la información política de las campañas.

Nunca en la historia de las contiendas electorales, los medios de comunicación electrónica habían destinado por sí mismos tanto tiempo a difundir los actos, las propuestas, las tomas de postura de las ofertas políticas. A eso hay que sumar los tiempos que se compran comercialmente por los propios partidos y coaliciones y los espacios que por ley el IFE pone a disposición de los contendientes en la elección federal.

Ningún otro evento, ningún otro tema ha merecido tal cobertura por parte de los medios: los candidatos y las campañas, las elecciones federales del 2000, estuvieron donde deben estar: en el centro de la vida y la discusión pública.

- 6) Gracias a la relevancia que tuvieron en los medios, las campañas electorales se han vuelto efectivamente eso: los momentos durante los cuales se ganan y pierden adhesiones, se consolidan ofertas y se brindan elementos para que el electorado decida razonadamente su sufragio y con ello el resultado de las votaciones.



Finalmente, con esta labor de monitoreo y con otras acciones que impulsa el IFE en beneficio de la equidad de las contiendas políticas, en el proceso electoral de julio de 2000, quedó demostrado totalmente la relevancia de los medios de comunicación, debido principalmente a que han adquirido en el quehacer de las sociedades complejas un papel vital e inocultable, y que más aún, es determinante de la calidad de su convivencia democrática.

En nuestro país, de manera progresiva los medios de comunicación electrónica se han vuelto el espacio más importante de la lucha política. Con más de 100 millones de mexicanos y más de 59 millones de electores, con la diversidad de población y territorio que tiene México, no existe otro camino que haga viable la contienda política, pacífica, informada, intensa y civilizada, que no incluya o tome en cuenta los medios de comunicación.

Este síntoma incluso se reconoce como una muestra de modernidad social, donde los medios de comunicación masiva se han convertido en un vehículo privilegiado, el único capaz de llevar el

- 7) Los medios, han sido parte consustancial de nuestra democratización. En el tránsito democrático de México hemos visto que conforme aumenta la competencia electoral y las elecciones se asientan como procesos sin ganadores predeterminados, sino que éstos son fruto de la voluntad de los ciudadanos, también crece la presencia de los partidos en plural en los medios electrónicos y que esta presencia es más equilibrada.

Creo no equivocarme si afirmo que el paso de un ritual electoral poco competido que tuvo México durante largos años a unas elecciones intensas, que involucran y llaman a las umas a decenas de millones de votantes reales e informados, hubiera sido intransitable sin la propia transición que los medios de comunicación han experimentado hacia una mayor pluralidad, una mayor información y, por tanto, hacia un profesionalismo cada vez más consolidado.

- 8) El día de la jornada electoral presenciamos un despliegue mediático monumental en esta sede del IFE pero sobre todo en los 300 distritos del país, ahí donde en realidad tuvo lugar la elección. Con ello, además de las garantías para la transparencia que desplegó la autoridad electoral, de las medidas de los propios partidos políticos y coaliciones y de la presencia de miles de observadores, los medios contribuyeron a garantizar que incluso el incidente más liviano, la más mínima intención de alterar el voto libre y secreto, fuese inhibida y cancelada. Por el interés que los propios medios han depositado en la actividad política y electoral, en México se extirpan los islotes para la arbitrariedad: los medios ayudan a conjurar pretensiones de alterar el voto o de colocarse más allá de la legalidad.
- 9) El 2 de julio, desde este Instituto, pudimos constatar que la presencia de los medios electrónicos es clave para proporcionar información prácticamente en tiempo real de cada paso del desenlace de los comicios y de la obtención de los primeros resultados. La presencia en cadena nacional, garantizó que nadie estuviera al margen de la información sobre la jornada electoral y que esta autoridad pudiera, además de informar, rendir cuentas a la opinión pública justo el día de mayor relevancia del proceso electoral.
- 10) Terminó diciendo que podemos sentirnos satisfechos por el monitoreo realizado a los medios, pero sobre todo por lo que ese monitoreo nos reflejó sobre la conducta de los principales noticieros de radio y televisión. Los partidos y coaliciones lograron divulgar sus plataformas políticas y los perfiles de sus candidatos, de tal suerte que también fueron capaces de interesar a la gente y motivarla a participar con su voto en la solución de los problemas colectivos. Los medios electrónicos se incorporaron de lleno a la tarea electoral, que por necesidad y por virtud es una obra concurrente, y presentaron ante los ciudadanos una contienda libre; crearon un contexto de exigencia para la propia autoridad electoral y para los actores centrales de la elección; difundieron las garantías de transparencia que motivaron a acudir libremente a las urnas a 38 millones de ciudadanos. Con todo ello nos acompañaron a ratificar la vía democrática como la única avenida deseable y transitable para asentar una convivencia civilizada en la sociedad mexicana. Y esa es la mejor noticia que pudimos dar ahora que el siglo dobla la esquina." En Versión estenográfica de las palabras del mro. José Woldenberg, consejero Presidente, durante el punto 5 del orden del día, sexto informe sobre el monitoreo de los noticieros de radio y televisión, el 23 de agosto de 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mensaje de los partidos simultáneamente a millones de ciudadanos. Aquello que difunden y transmiten es la materia prima mediante la cual muchos de los electores forman sus convicciones, adiciones y fundamentan sus votos, por estas razones, se han vuelto un asunto clave para el proceso electoral y tema central de la democracia en el país.

Por muchos motivos, durante todo el año electoral de 2000 -de principio a fin- fue confirmado que en los procesos electorales en muchas ocasiones se juega la viabilidad política de un país. Afortunadamente, en este caso se avanzó con éxito, el país ha consolidado un método plenamente moderno para transmitir el poder, para decidir el gobierno y su representación, se creó así la base para una estabilidad política y social duradera.

Por eso los Estados democráticos cuidan este proceso, incluso donde este objetivo que está por encima de los intereses de cada partido, de cada candidato, de cualquier organización, gremio, grupo o individuo. Por lo cual, las contiendas competidas y pacíficas es una tarea común y por eso el apoyo de los medios es absolutamente clave.



Capítulo XII

Las cuentas finales: los gastos de campaña de los partidos políticos

En el auditorio principal del IFE, el 6 de abril de 2001, Alonso Lujambio Irazábal, consejero electoral y presidente de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE, presentó el dictamen consolidado de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyecto de Resolución del Consejo General respecto de los informes de gastos de campaña presentados por partidos políticos y coaliciones que postularon candidatos en el proceso electoral federal 1999-2000.

El contenido del dictamen de la resolución, está relacionado con el gasto electoral de los partidos políticos y de las coaliciones durante las campañas federales del proceso comicial 1999-2000. Ambos documentos se presentaron al Consejo General con fundamento en el artículo 49-A, párrafo dos, inciso c, d y e, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este informe es propicio para que con base en los resultados de rendición de cuentas que concluía con el mismo, estamos en condiciones para realizar un conjunto de reflexiones finales ya con la perspectiva histórica sobre los resultados de la reforma electoral de 1996.

Con este informe ya es posible calcular de modo definitivo, con un ciclo político electoral sexenal completamente concluido, si la reforma electoral de aquel año, cuya dimensión constitucional fue aprobada por todos los partidos entonces representados en el Congreso, creó o no condiciones de equidad y transparencia en la competencia democrática, y que va de la mano con las hipótesis iniciales de este trabajo.

Esto lo demostraremos con unos breves datos, presentados en este dictamen del IFE, - con los datos de 2000 - los compararemos contra otros de las elecciones de 1994 y 1997, para ilustrar la magnitud del cambio que ha ocurrido en los últimos años en materia de financiamiento y gasto electorales.

12.1. El recuento comparativo: cambios en el financiamiento

Para empezar, es conveniente situar que el artículo 41 constitucional establece desde 1994 que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y dispuso además que la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales. A partir de 1996 incorporó, de manera oportuna, que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

Esta última disposición constitucional tiene un varios sentidos: en primer lugar, lograr y mantener que los partidos estén protegidos de las presiones eventuales corporativas o ilegales, que



eventualmente podían proceder de una dependencia financiera con grupos o centros de poder económico, social, institucional, o incluso de fuerzas que pudieran estar en la ilegalidad. Se trataba también de garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia política; y también de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corrieran por vías transparentes y conocidas, en tanto los partidos son entidades de interés público.

Para completar este marco, el legislador concedió atribuciones a la autoridad electoral para fiscalizar los recursos de los partidos y para garantizar, tanto el buen uso del dinero público que reciben como una competencia electoral apegada a la ley.

Podemos encontrar los contrastes más significativos respecto a las elecciones presidenciales previas en esos renglones. Ejemplo de ello, hasta antes de 1994, y también es conveniente recordar, que si bien los partidos habían sido declarados entidades de interés público y ello les había hecho acreedores a una serie de derechos, en sus obligaciones no se incluyó ninguna disposición relativa al control de las finanzas de dichos institutos políticos.

Antes realmente no se sabía cuánto dinero ingresaba a las arcas de los partidos, ni su origen, y lo más grave tampoco se sabía cuál era el volumen de recursos que se gastaban en las distintas campañas. Este hecho, aunado a la creciente competitividad, que significaron los procesos electorales, llevó a que en la mesa de negociación y de acuerdo de los partidos en 1993 la revisión de la situación financiera tuviera prioridad.

Este acuerdo entre los dirigentes nacionales, desde 1994 se obligó a los partidos a entregar informes anuales e informes de campaña. Estos últimos deben ser presentados para cada una de las campañas, en la que los diferentes partidos participaron, y deben incluirse los orígenes de los recursos, los montos y los destinos de las erogaciones.

Con esos instrumentos, el primer ejercicio de fiscalización fue realizado en 1994. De entonces a la fecha el salto ha sido enorme y esto nos lo muestran las cifras que cita en su intervención el maestro José Woldenberg, ante el Consejo General.

"¿Qué encontramos, entonces, hace siete años? Que se erogaron en todas las campañas 415 millones de pesos, más del doble de todo el financiamiento público canalizado a los partidos en ese año, es decir, que el financiamiento privado gravitaba mucho más que el público. Pero sobre todo, detectamos que un solo partido en aquel entonces, el PRI, gastó el 78 por ciento de ese monto, el PAN el 10, el PRD el 5, el PPS el 2 por ciento y el resto de los contendientes, el Auténtico de la Revolución Mexicana, el Verde Ecologista, el del Trabajo y el Frente Cardenista, el 1 por ciento. Así, la simetría que entonces imperó en la distribución del dinero público se agudizó

aún más en los gastos de campaña. Insisto: una sola fuerza gastó ocho de cada diez pesos de aquella contienda electoral."³²⁹

Tras aquellos avances de 1994, en la reforma de 1996 se mejoraron las disposiciones legales para lograr un financiamiento público más equitativo y así como nuevas facultades y más instrumentos de fiscalización para la autoridad electoral.

Las reformas constitucionales y al Cofipe permitieron conseguir un drástico incremento de los recursos públicos destinados a los partidos y dio lugar, sin lugar a duda, a una mejor distribución de los mismos.

Vale recordar que mientras en 1994, en la elección presidencial los partidos gozaron de 181 millones de pesos de financiamiento público, del cual el PRI recibió el 53 por ciento, 16 por ciento el PAN, nueve por ciento el PRD y dos por ciento el Partido del Trabajo y el Partido Verde, respectivamente. El incremento en términos reales para el año 2000 es de 400 por ciento.³³⁰

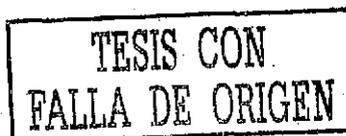
En 1994 el 78 por ciento del gasto de campaña se concentró en una sola fuerza política, el Partido Revolucionario Institucional. Poco después, en una declaración pública en Londres en una visita oficial a Inglaterra, el entonces Presidente, Ernesto Zedillo, reconoció, que la elección que lo había llevado al poder había sido ciertamente limpia, pero inequitativa.

En el año 2000, con una nueva ley en materia de financiamiento público y un reequilibramiento del sistema de partidos en las elecciones legislativas intermedias de 1997, llevaron a que el partido más grande tuviera la mitad de aquella concentración, ubicándose su gasto en el 40 por ciento del total en el año 2000.

En 1994 el Partido de la Revolución Democrática ejerció el 4.7% del gasto electoral total y en 2000 la Alianza por México concentró el 25.4% del gasto.

³²⁹ Versión estenográfica de las palabras del mro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, en el punto del orden del día relativo al dictamen consolidado que presenta la Comisión De Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyecto de Resolución del Consejo General respecto de los informes de gastos de campaña presentados por partidos políticos y coaliciones que postularon candidatos en el proceso electoral federal 1999-2000. México, DF., 6 de abril de 2001.

³³⁰ Op.cit.



Topes de gasto de campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000, en pesos mexicanos

| Topes de gasto | 1994 pesos corrientes | 1994 en pesos del año 2000 | 2000 en pesos corrientes |
|----------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------|
| Presidente | N \$134,460.560.34 | \$ 438,816.710.81 | \$ 491,816.870.75 |
| Senadores | N \$ 510.135.936.00 | \$ 1,662.941.792.72 | \$ 404.680.348.82 |
| Diputados | N \$ 255,067.986.12 | \$ 831,470.955.00 | \$ 221.621.181.00 |
| TOTAL | N \$ 899.664.482.46 | \$ 2 932.727.458.53 | \$ 1,118.118.400.57 |

Fuente: IFE

Como se ha mostrado comparativamente los informes del financiamiento a los partidos políticos, podemos afirmar que aumentaron los montos de gasto electoral total. En 2000 el gasto fue un poco más de una y media veces superior al de 1994, en términos reales. En el fondo, lo que cambió fue la estructura de la competencia también el modo como ocurre.

Para abundar en este marco comparativo, según datos del informe presentado por el maestro Lujambio, los gastos se distribuyeron de la siguiente manera:

"En prensa, radio y televisión los partidos concentraron en 1994 el 25 por ciento de todos sus gastos, en el año 2000 los medios masivos de comunicación concentraron el 54 por ciento del gasto electoral total. Es decir, en seis años se duplicó el elemento mediático de nuestra competencia democrática y se volvió ya dominante. En otras palabras: un poco más de la mitad del gasto de 2000, esto es, mil 200 millones de pesos, se concentraron en los medios masivos de comunicación, los electrónicos, la prensa, para comunicar mensajes políticos; sólo la televisión, sin embargo, concentró en el año 2000 el 30 por ciento del gasto electoral total, con 675 millones de pesos; seguido por la radio, que concentró 431 millones, equivalentes al 20 por ciento del gasto electoral total; la prensa, en tercer lugar, concentró 97 millones de pesos del gasto electoral en 2000, cifra que representa el 4.7 del mismo."³³¹

Como lo hemos señalado a lo largo de esta investigación, la ley electoral de 1996, fue el motor de una nueva dinámica política y fortalecedora también del sistema de partidos introdujo, asimismo, nuevos instrumentos de fiscalización y control. Es decir, los partidos políticos no sólo aprobaron en el Congreso el aumento para los equilibrios de sus prerrogativas, también aumentaron, y de modo significativo, el catálogo de sus obligaciones ante el instituto.

Así la reforma de 1996, permitió que el IFE se convirtiera en un fiscalizador permanente, y con ello pudiera realizar en el 2000, por primera vez en la historia electoral federal, un monitoreo del gasto

³³¹ Versión estenográfica de las palabras del mto. Alonso Lujambio Irazábal, Consejero Electoral y Presidente de La Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE, en el punto del orden del día relativo al dictamen consolidado que presenta la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas y proyecto de resolución del Consejo General respecto de los informes de gastos de campaña presentados por partidos políticos y coaliciones que postularon candidatos en el proceso electoral federal 1999-2000. México, D.F., 6 de abril de 2001.

electoral en las 261 estaciones de radio y en los 111 canales de televisión de mayor penetración y audiencia, así como del contenido de 182 mil spots publicitarios durante las campañas.

Este nuevo marco legal permitió que el IFE entrara en contacto con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para darle a conocer los nuevos instrumentos de control y pedirle su colaboración, tan como lo analizamos en apartados anteriores.

Ese mismo espectro legal también contribuyó establecer la coadyuvancia de las Juntas locales y Distritales en todo el país, coordinadas por la Coordinación Nacional de Comunicación Social, la Comisión de Fiscalización para que el IFE, tuviera acceso a toda la información relacionada con la propaganda electoral aparecida en los 235 periódicos y revistas nacionales y locales de mayor circulación durante la campaña.

También el nuevo avance legal permitió que desde diciembre de 1998 el Consejo General del IFE aprobara el reglamento que preparaba la exigente normatividad que se aplicaría en el proceso electoral del año 2000. Dicha normatividad se aprobó en lo general en 1999 y fue nuevamente modificada a final de aquel año, con la aprobación unánime de los Consejeros electorales y el visto bueno de los partidos políticos nacionales.³³²

En esta modernización del propio IFE, a partir de la nueva ley, se llegó hasta los partidos políticos con registro y representación en el Instituto. Se impartieron también cursos a los partidos sobre las nuevas reglas de la rendición de cuentas, al tiempo que el IFE dio a conocer masivamente, a través de desplegados en prensa y spots publicitarios en la radio, los límites al financiamiento de militantes y simpatizantes y el carácter de las personas morales inhabilitadas para aportar donativos en dinero o en especie a los partidos políticos nacionales.

Los partidos políticos, en fin, se sometieron al ejercicio de fiscalización más profundo y exigente en la historia de México. Desde hace ya siete años el IFE y los partidos políticos han cultivado una cultura de la rendición de cuentas en el sistema de partidos.

Además; el IFE ha sancionado, con rigor las conductas que se apartaron de la norma. Con todo, las multas nunca han rebasado el tres por ciento de lo erogado por cualquiera de los partidos y coaliciones en 2000. Esto es así, porque el conjunto de conductas antijurídicas detectada es menor

³³² El IFE, también se vió obligado a modernizarse ante los avances legales y normativos. Un vocero del instituto reconoció esta acelerada transformación: "Después se emitieron dos criterios de interpretación de la normatividad aplicable, que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, para ofrecer certeza a este nuevo contexto de exigencias.

"Es cierto, era la ley y era el reglamento, pero también estaban las prioridades establecidas por el Consejero Presidente y por los Consejeros Electorales." Ellos permitieron crear la Dirección de Análisis de Informes dentro de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, al tiempo que posibilitaban pasar de tener 12 funcionarios del Instituto realizando tareas de auditoría en 1994, a contar con 28 en 1997 y a contar con 50 contadores y abogados en el año 2000.

"También en este marco legal y con voluntad política de nuestra parte y de las instituciones electorales de los estados de la federación, el Consejero Presidente firma 18 convenios de colaboración en materia de fiscalización con los institutos estatales electorales, con los cuales intercambiamos información sobre transferencias de recursos de los partidos políticos nacionales en nuestro complejo entramado constitucional federal. En Versión estenográfica de las palabras del maestro Alonso Lujambio Irazábal, 6 de abril de 2001, *op.cit.*

en relación al conjunto de gasto realizado, que sumó dos mil 200 millones de pesos en el proceso electoral federal del año 2000.

Con esa multiplicación de los recursos, antes de la campaña electoral del 2000 se había dado un avance significativo en la equidad, es decir, en el reparto de estos mismos. Cada una de las tres principales opciones electorales dispuso, sólo a través de financiamiento público, de una suma cercana a los mil millones de pesos. En concreto, la Alianza por el Cambio dispuso del 30 por ciento, el PRI de otro 30 por ciento y la Alianza por México del 34 por ciento del total de los recursos públicos.

El salto en esta materia ha sido drástico, pero sin duda exitoso. Ha contribuido a fortalecer a los partidos y, sobre todo, a su competitividad; a propiciar su profesionalización y su arraigo extendido en todo el territorio nacional, según palabras del Consejero presidente José Woldenberg, quién además acoto otro asunto, en los siguientes términos:

"Un segundo ángulo de la ley en este tema tiene que ver con la fijación de los topes de los gastos de campaña. Ciertamente en la elección del 2000 se fijó un techo de 491 millones de pesos para la elección a presidente, que en términos reales significó un 20 por ciento de aumento frente a la elección presidencial anterior. Pero en el caso de diputados se dio un descenso real de más del 71 por ciento en el tope y para las campañas de senadores fueron 47 por ciento más bajos que en 1994."³³³

Hoy en consecuencia, se cuenta con un financiamiento público con un incremento sustancial, una distribución de los recursos más equilibrada, un gasto mayor de dos mil 200 millones de pesos en las campañas.

En este proceso el IFE ha encontrado que todos los partidos y las alianzas, han cometido algunas faltas de carácter administrativo. Sin embargo hasta ahora el instituto las ha calificado como faltas mínimas en el conjunto general del gasto desarrollado a lo largo de la campaña electoral del año 2000.

Uno de los grandes recuentos del propio IFE, es reconocer que el financiamiento público está siendo bien utilizado. Por lo tanto, el financiamiento público ha equilibrado las condiciones de la competencia; el financiamiento público está siendo utilizado para construir condiciones democráticas en nuestro país. Y cuando se han detectado algunas anomalías el Instituto Federal Electoral ha procedido a sancionar. A excepción de dos asuntos que han tenido mayor repercusión de casos de financiamiento, uno presentado por el PRD vs PRI, y otro presentado por el PRI vs PAN, los cuales abordaremos líneas más adelante.

³³³ Versión estenográfica de las palabras del mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, en el punto del orden del día relativo al dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Proyecto de Resolución del Consejo General respecto de los informes de gastos de campaña presentados por partidos políticos y coaliciones que postularon candidatos en el proceso electoral federal 1999-2000. México, DF., 6 de abril de 2001.

Hasta ahora a pesar de las dificultades financieras del país, el dinero invertido en política por esta vía ha sido un dinero bien invertido. Por primera vez, esta ayudando a construir un sistema de partidos fuerte y representativo y condiciones de la competencia equilibradas.

Sin embargo, esta claro que manejar tantos y tan generosos recursos, pues los partidos y las coaliciones pueden tener algunos problemas de carácter administrativo.

Lo fundamental de los recursos utilizados por los partidos fueron públicos; sabemos su origen y sabemos su destino; y las elecciones del año 2000 las condiciones de la competencia quizá sean las más equilibradas en la historia de nuestro país.

12.2. Conflictos y sanciones por el mal uso del financiamiento público y privado

12.2.1. La primera sanción del IFE a partidos y coaliciones: 6 de abril de 2001

El Consejo General del IFE acordó sancionar, por ocho votos a favor y uno en contra, a las coaliciones Alianza por el Cambio (AC) y Alianza por México (AM), y al PRI, con un total de 20 millones 930 mil 351 pesos, debido a diversas irregularidades detectadas en los informes de sus gastos de campaña de 2000.

La resolución establecía para la AC una multa de cinco millones 286 mil 81 pesos, de los cuales al Partido Acción Nacional (PAN) le corresponden tres millones 338 mil 250 pesos y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) un millón 947 mil 830 pesos; al PRI, un millón 320 mil pesos; y a la AM, 14 millones 324 mil 269 pesos.

De esta última cifra, el PRD deberá desembolsar nueve millones 183 pesos, el PT, dos millones 939 mil 128 pesos, y los partidos de la Sociedad Nacionalista (PSN), Alianza Social (PAS) y Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CD), 794 mil 986 pesos, cada uno.³³⁴

En sesión ordinaria celebrada el 6 de abril de 2001, el consejero presidente José Woldenberg expuso que el financiamiento público a los partidos políticos ha sido bien utilizado porque ha equilibrado las condiciones de la competencia y ha permitido construir mejores condiciones democráticas en México.

Consideró que el dictamen aprobado, en esa ocasión permitió conocer que fueron públicos, fundamentalmente, los recursos utilizados por los partidos; "sabemos su origen y sabemos su destino", afirmó. Woldenberg expresó que las faltas de carácter administrativo en que han incurrido partidos y coaliciones en la materia, resultan mínimas en comparación con el conjunto general del gasto desarrollado a lo largo de la campaña electoral de 2000, que en total sumó dos mil 226 millones de pesos.

³³⁴ Comunicado de prensa. Sanciona el Consejo General Del IFE con más de 20 millones de pesos a partidos y coaliciones. Número: 010 fecha: 6 de abril de 2001

Por su parte, el presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, Consejero Electoral Alonso Lujambio señaló que sólo la exigente aplicación de la ley y de la reglamentación, pueden producir responsabilidad cabal y rendición de cuentas de verdad.

También señaló que los partidos políticos se sometieron al ejercicio de la fiscalización más profunda y exigente en la historia de México. Asimismo, el Consejero Lujambio manifestó su convencimiento de que en los últimos años, México no ha gastado dinero en materia de elecciones, sino que ha invertido en la democracia.

Al respecto, diversos partidos expresaron su inconformidad con el monto de las sanciones impuestas, por lo que el PRD y el PAN señalaron que apelarían las multas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en tanto que el PVEM y el PSN dijeron que estudiarán la posibilidad de ejercer ese mismo derecho. Asimismo, el representante de CD, José Herrera, expresó su desacuerdo con las sanciones, al igual que su homólogo del PRI, Hugo Patlán.

12.2.2. La segunda sanción del IFE a partidos y coaliciones: 9 de agosto de 2001

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó, en sesión extraordinaria, celebrada el jueves 9 de agosto de 2001, el imponer sanciones a los ocho partidos políticos con registro nacional por un monto total de 8 millones 663 mil 484 pesos, debido a que se detectaron irregularidades en sus informes de ingresos y egresos del 2000.

El PRD recibió la multa más alta, de 3 millones 162 mil 117 pesos --según el dictamen de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas--, por rebasar en tres ocasiones los límites de aportaciones de cuotas de sus afiliados.³³⁵

Asimismo, se le sancionó por no comprobar egresos en servicios personales, realizar transferencias de recursos federales, abastos de campañas electorales locales fuera de plazo, y por no comprobar egresos de las cuentas asignadas a deudores diversos y gastos de operación ordinaria del comité del Estado de México.

Además, por incumplir con su obligación de registrar y reportar contablemente los ingresos y egresos de la Alianza por México, coalición que integró con cuatro partidos para las elecciones del 2 de julio del año 2000.

El PAN recibió una sanción por un millón 8 mil 395 pesos al no comprobar egresos en el rubro de servicios personales, ingresos por un millón 862 mil 880, y tener diferencias contables con los informes que presentó el Partido Verde Ecologista por los gastos de campaña de ambos en la Alianza por el Cambio.

³³⁵ Sara Ruiz. *Multan a partidos por malas conductas*. En *Reforma*, Ciudad de México, 10 agosto 2001.

El PRI obtuvo la menor sanción, por un monto de 21 mil 100 pesos, por no realizar mediante cheque pagos superiores a 100 días de salario mínimo, como lo indica el reglamento. Las irregularidades en que incurrió el Partido del Trabajo y por las que se hizo acreedor a una multa por un millón 59 mil 220 pesos fueron similares a las del PRD, y lo mismo ocurrió con el Partido Alianza Social, que fue multado con un millón 532 mil 276 pesos.

Los partidos Verde Ecologista de México, de la Sociedad Nacionalista y Convergencia por la Democracia fueron sancionados con 119 mil 669 pesos, 933 mil 433 y 827 mil 274, respectivamente, porque presentaron sus informes extemporáneamente y no comprobaron algunos egresos.

Por presentar irregularidades en sus reportes de ingresos y egresos del 2000, el IFE sancionó económicamente a todos los partidos políticos nacionales con registro.

| | |
|--------------|------------------------------|
| PRD | 3 millones 162 mil 117 pesos |
| PAS | 1 millón 532 mil 276 |
| PT | 1 millón 59 mil 220 pesos |
| PAN | 1 millón 8 mil 395 pesos |
| PSN | 933 mil 433 pesos |
| Convergencia | 827 mil 274 pesos |
| PVEM | 119 mil 669 pesos |
| PRI | 21 mil 100 pesos |

12.3. El debate por nuevas atribuciones fiscalizadoras: eliminación del secreto bancario y fiscal

Las precampañas, campañas y el proceso electoral de 1999 a 2000, demostraron una vez más que es necesario reformar la ley reglamentaria sobre las aportaciones y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos e incluso de candidatos. Por esta razón diversos dirigentes políticos y los consejeros electorales habían demandado que en las próximas reformas constitucionales se corrija esta situación.

Con la demanda pública de los Consejeros electorales del IFE, de que se eliminara el secreto bancario, prácticamente dio luz verde a este debate.

Para el presidente del IFE, José Woldenberg, el financiamiento a los partidos políticos en la contienda electoral es un asunto político y no técnico. Además destacó la importancia del financiamiento a los partidos en función de la relevancia que éstos han alcanzado para la vida y reproducción del Estado democrático.

Aceptó que "es conveniente que todos los partidos y los regímenes en el que están implantados

pugnen porque "el dinero en la política tenga un manejo transparente y que propicien la multiplicación de la competencia abierta y libre, sin cortapisas".³³⁶

Por su parte, el presidente de la Comisión de Fiscalización del IFE, Alonso Lujambio, demandó en la misma sesión la supresión del secreto bancario para los partidos políticos, pues dificulta la fiscalización sobre sus recursos y sus gastos.

El Consejero electoral recordó que los partidos políticos son entidades de interés público y que reciben dinero público y privado, y apuntó que las principales limitaciones legales se tienen en la revisión de financiamiento privado.

Al anunciar la celebración del "*Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia*", el Consejero explicó que la actual legislación limita la fiscalización de los partidos políticos y no siempre se puede obtener la profundidad que se desea.

Hizo mención en la falta de medios de compulsión, esto es, de mecanismos para comparar la información recibida por los partidos con la otorgada por otras entidades, como por ejemplo las empresas morales de carácter mercantil.

"Nosotros, por ejemplo, le enviamos cientos de oficios a las empresas morales de carácter mercantil para que nos confirmen sus operaciones con los partidos políticos, y nos contesta el dos o tres por ciento de las empresas cada año", apuntó.³³⁷

Esto se debe, porque la ley no le ha otorgado al IFE esa facultad explícita que haga que la empresa requerida conteste a la autoridad electoral, y si no que sea objeto de una sanción.

Este mismo caso, ocurre cuando el IFE consulta y requiere información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sobre los movimientos bancarios de un partido político, esta le contesta que no es posible brindársela, pues el secreto bancario protege a todos los clientes, incluidos por supuesto los institutos políticos.

El debate estaba abierto, así que los partidos políticos y los propios Consejeros se dieron a la tarea de colocar en asunto en la palestra. Por ello se pronunciaron por otorgarle al IFE mayores facultades fiscalizadoras para vigilar recursos de los procesos electorales.

Por esta razón, más allá del caso sobre el presunto financiamiento externo a la campaña política de Vicente Fox en el 2000, la sesión de 28 de junio de 2001³³⁸ del Consejo General del IFE se

³³⁶ Guadalupe Irizar, "Pide IFE se elimine el secreto bancario" Reforma, 6 de junio de 2001

³³⁷ Guadalupe Irizar, Reforma, 6 de junio de 2001, *op.cit.*

³³⁸ En esta misma sesión se discutió una propuesta del PRD, sobre un tema vital en el financiamiento de los partidos políticos en México, a continuación, por su importancia lo reproducimos tal como fue presentado y sancionado:

ARTÍCULO DE ESTATUTOS DEL PRD MODIFICADO:

- Artículo 27. La actividad financiera del partido

planteó que es necesario abrir la discusión pública sobre la necesidad de que todo tipo de autoridades coadyuven en investigaciones de la autoridad electoral para fiscalizar dinero de los partidos.³³⁹

Luego del rechazo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a dar información al IFE sobre las empresas involucradas en la investigación de una queja del PRI y del PRD sobre el presunto financiamiento externo a la campaña del panista, el debate abrió camino.

El representante del PRD Pablo Gómez y el consejero Jaime Cárdenas propusieron insistir en que se cumpliera con la obligación de las autoridades hacendarias de ayudar al IFE en sus investigaciones y de una vez por todas a partir de la nueva respuesta recibida que se llevara el asunto a diversas instancias legales para que se aclarara la obligatoriedad de las distintas instancias de proporcionar información que ayude a que la autoridad electoral a cumplir sus funciones constitucionales.

Esta obligación de proporcionar información al IFE en lo que requiera, está contenida en el artículo 2 del Código Federal de Instituciones electorales (Cofipe), recordaron los dirigentes de los partidos políticos que a la letra dice:

"Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales y municipales".

Sin embargo, esta redacción no era suficiente para demandar este tipo de información, como la fiscal o bancaria a las dependencias públicas responsables de resguardarlas. Por ello, Pablo Gómez, explotó y puso el tema a discusión al señalar que era "aberrante" en un sistema democrático que una y otra vez se desecharan quejas en el IFE por falta de información y que había que hacer algo porque también sólo esperar a modificar las leyes con un Congreso "que está paralizado" no era conveniente.

Hubo diferencias entre los consejeros electorales sobre la pertinencia de que el tema fuera abordado en esa sesión cuando todavía no estaba concluido el dictamen sobre la queja relacionada con presunto financiamiento externo a la campaña de Fox por parte de la Comisión de

1.- La cuota ordinaria mínima del miembro del partido será de cinco pesos al mes. Los miembros del partido en el exterior del país también pagarán cuotas, pero éstas no podrán ser entregadas, total o parcialmente, a ningún órgano del partido en el interior del país".

APROBADO:

- Artículo 27. La actividad financiera del partido.

1.- La cuota ordinaria mínima del miembro del partido será de cinco pesos al mes".

ARGUMENTO LEGAL PARA RECHAZAR TEXTO ORIGINAL:

Artículo 49.1 del Cofipe:

(...) No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) 1) las personas que vivan o trabajen en el extranjero (...). En Guadalupe Irizar, "Sugiere IFE ayuda para vigilar recursos" Reforma, 28 de junio de 2001

³³⁹ Guadalupe Irizar, 28 de junio de 2001, *op.cit.*

Fiscalización, dictamen que una vez concluido debería ser sometido y puesto a votación en el Consejo General.

Finalmente el informe presentado al Consejo sobre este tema documenta cómo desde el 7 de diciembre de 2000 y hasta el 20 de febrero de 2001, hubo un intercambio de oficios en los que el presidente del Consejo del IFE, José Woldenberg, dirige varios al Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, y le solicita la información que tenga el inicio de auditorías de las empresas "Vegetales Frescos", "K-Beta, SA de CV", "Grupo Alta Tecnología de Impresos, SA de CV" y "St and K de México SA de CV".

Según copia de los oficios, Woldenberg señaló en cada requerimiento que la información solicitada era necesaria "para que esta autoridad electoral esté en condiciones de determinar si las mencionadas empresas participaron en presuntas transferencias de recursos provenientes del extranjero y/o de sociedades mercantiles a la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República C. Vicente Fox Quesada".

La respuesta una y otra vez, por parte de Hacienda fue de rechazo. Los oficios enviados a Woldenberg no fueron contestados por el Secretario sino por el C.P. Roberto Álvarez, Administrador de Auditoría Fiscal Federal, en donde señalaba que "por acuerdo superior" le comunicaba "la limitación de orden público que impone a la SHCP el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de que existe prohibición expresa de rendir o proporcionar información con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación".³⁴⁰

En cambio los representantes del PAN ante el Consejo General, Armando Salinas Torres - que un día antes había tomado protesta como representante propietario- y el senador Humberto Zermeño defendieron la legalidad de la actitud de Hacienda y la imposibilidad legal de modificarla, lo que provocó que el perredista Gómez les recordara una falta de congruencia con una actitud mantenida con el Fobaproa antes de ser gobierno.

"El artículo 69 del Código Fiscal que alegan autoridades hacendarias para dar información es "hermanito" del secreto bancario que en su momento alegó Hacienda en el caso Fobaproa y que el PAN a través de un recurso de (Carlos) Medina Plascencia, logró abrir con resolución de la Corte", señaló Pablo Gómez.

Los reclamos a la secretaría de Hacienda por esta información de los representantes del PRD ante el IFE, pronto hicieron eco primero entre sus dirigentes nacionales y posteriormente entre otros dirigentes de los partidos políticos con registro.

Mientras la dirigente nacional del PRD, Amalia García, exigió a la Secretaría de Hacienda y a su titular, Francisco Gil Díaz, entregar al IFE información relativa al presunto financiamiento externo a la campaña presidencial de Vicente Fox, el consejero electoral Alonso Lujambio consideró que la

³⁴⁰ Guadalupe Irizar, "Sugiere IFE ayuda para vigilar recursos" Reforma, 28 de junio de 2001

actitud de la dependencia no es un problema de desacato o de poca voluntad política, sino de leyes.

"Es una obligación que deben cumplir, es inaceptable que no lo hayan querido hacer, el que nada debe nada teme", aseveró la dirigente del partido del sol azteca.

El jueves 12 de julio, la Secretaría de Hacienda había reiterado su negativa a entregar información al IFE sobre la presunta participación de cuatro empresas en el financiamiento ilegal a la campaña presidencial de Vicente Fox, con recursos procedentes del extranjero, bajo el argumento de que está "legalmente impedida" para hacerlo.³⁴¹

Amalia García destacó que Hacienda no tiene por qué dejar de entregar esa información al órgano electoral, aduciendo "secreto fiscal", pues estaba obligada legalmente a hacerlo.

A su vez el representante perredista ante el IFE, Pablo Gómez, consideró del "secreto fiscal" no puede utilizarse para evitar que la autoridad electoral cumpla con sus obligaciones, entre ellas la fiscalización de los partidos políticos.

Gómez dijo que sólo hay dos opciones, una de ellas que el IFE estudiara la posibilidad de interponer un amparo para que se le entregara esa información, o que el Congreso de la Unión llevara a cabo un juicio político contra Gil Díaz por obstruir la labor de la institución que dirige José Woldenberg.

Sin embargo, el Presidente de la Comisión de Fiscalización del IFE, el consejero Alonso Lujambio, salió al paso a esta petición y consideró que las diferencias entre la autoridad electoral y la hacendaria era un problema no de la conducta de las autoridades, sino de leyes.

"El hecho de que el artículo 69 del Código Fiscal establezca el secreto fiscal, y el artículo 17 de la Ley de Instituciones de Crédito establezca el secreto bancario, es un hecho indudable. Estas leyes tienen el mismo estatus jurídico que el Cofipe, que es la ley electoral. Por lo tanto, estamos frente a un problema no de desacato o de incapacidad o poca voluntad política de autoridades para coadyuvar con el IFE, sino frente a un problema de derecho", señaló.³⁴²

Para Lujambio era urgente que los Legisladores hagan caso a la demanda del IFE, y que se modifique la ley a fin de darle más poder al Instituto para realizar investigaciones, y para que se incluya en la ley electoral que los artículos mencionados sobre el secreto bancario y fiscal no operan en el caso de los partidos políticos.

Dijo esa ocasión que el IFE no había agotado las líneas de investigación respecto al supuesto financiamiento ilegal a la campaña presidencial de Vicente Fox.

³⁴¹ Guadalupe Irizar, Jorge Arturo Hidalgo, "Reclaman a Hacienda información", Reforma, 14 de Julio de 2001

³⁴² Guadalupe Irizar, Jorge Arturo Hidalgo, Reforma, 14 de Julio de 2001, op.cit.



Sin embargo, la presión sobre este tema era ya importante. Esto obligó, días después, es decir el 17 de julio a la Comisión de Fiscalización del IFE, a fijar una fecha para presentar el dictamen de gastos de Fox.³⁴³

Sería el jueves 9 de agosto cuando la Comisión de Fiscalización presentaría al Consejo General del IFE el dictamen sobre la queja en contra de los gastos de campaña de Vicente Fox por haber recibido recursos del extranjero.

La Comisión de Fiscalización habría de desahogar las líneas de investigación abiertas y ver las posibilidades legales que tienen ante la negativa de la Secretaría de Hacienda de entregar información sobre las empresa Vegetales Frescos, K-Beta, Alta Tecnología en Impresos y ST and K de México, que presuntamente habrían realizado transferencias del extranjero a la campaña de Fox Quesada.

En tanto, el Consejero electoral Jaime Cárdenas había solicitado al presidente del Consejo General, José Woldenberg, convocar a una sesión extraordinaria y determinar la estrategia a seguir; la respuesta a dicho planteamiento fue negativa porque ese asunto debía tratarse en la Comisión de Fiscalización.

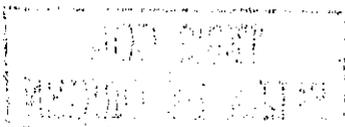
Jaime Cárdenas también solicitó al presidente de la Comisión de Fiscalización, Alonso Lujambio, definir la estrategia legal que debía seguir el IFE para hacer valer la Constitución y las leyes electorales; sin embargo, la respuesta fue que el asunto habría de dirimirse antes al interior de este órgano.

"Me parece una medida insuficiente, dado que el asunto no atañe exclusivamente a la Comisión de Fiscalización, sino que está en juego el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones del Instituto Federal Electoral. Por último, me permito recordarle que toda estrategia jurídica está supeditada a plazos y términos fatales que espero se tengan en consideración", expuso en una misiva Cárdenas a Lujambio.³⁴⁴

Ante esto, públicamente, Alonso Lujambio había señalado que en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos electorales (Cofipe) hay lagunas; sin embargo, Jaime Cárdenas consideraba, en cambio que al interior del Consejo General existía un problema de concepción jurídica, porque las leyes deben interpretarse a través de la Constitución y la ley en sí misma. Finalmente Cárdenas, dijo que había una percepción al interior del órgano electoral de no generar conflicto con las autoridades federales o provocar un enfrentamiento. El Consejero advertía que jurídicamente el asunto no era fácil pero no debía dejarse pasar, el IFE estaba obligado a agotar todas las instancias aunque se perdiera el alegato.

³⁴³ Esperanza Barajas, "Fija IFE fecha a dictamen de gastos de Fox" Reforma, 18 de Julio de 2001

³⁴⁴ Esperanza Barajas, Reforma, 18 de Julio de 2001, *op.cit*



12.4. Cierre de la investigación sobre gastos de campaña de Fox: 9 de agosto de 2001

Los dos casos más sonados por el origen y destino de recursos financieros fueron provocados por los partidos en las campañas de 1994, por el PRI y en 2000 por el PAN. Estos casos, son sin duda los más polémicos y delicados por la magnitud de los recursos en cuestión y por las limitaciones del marco legal para tratar de sancionarlos.

Antes y después del proceso electoral de 2000, los partidos se habían enfrascado en una serie de disputas y acusaciones sobre el origen y uso de recursos privados en las campañas políticas, y exigían un dictamen sobre sus denuncias:

La denuncia contra la Alianza por el Cambio, coalición en la que contendió el Presidente Vicente Fox, fue presentada por el PRI en junio del 2000.

El IFE había solicitado información sobre las auditorías a las cuatro empresas mencionadas en dos quejas del PRI y la entonces Alianza por el Cambio por presunto financiamiento externo a la campaña de Fox.

Las cuatro empresas mencionadas en las quejas que investiga la comisión son, Vegetales frescos, K-Beta S.A. de C.V., Grupo Alta Tecnología de Impresos S.A. de C.V. y Stand K de México S.A. de C.V., a través de las cuales el PRI y el PRD suponen que se hicieron transferencias de recursos no registrados en la campaña presidencial.³⁴⁵

El Consejero Electoral Jaime Cárdenas, sin embargo, había retomado el asunto y durante varias semanas existió un debate sobre la postura que debía asumir el IFE, ante tal denuncia. Cárdenas convencido de que el instituto debía actuar solicitó al Consejero presidente del IFE, José Woldenberg, al Secretario Ejecutivo, Fernando Zertuche y al Presidente de la Comisión de Fiscalización, Alonso Lujambio que el consejo general del organismo electoral como máxima autoridad discutiera la estrategia legal ante la negativa de las autoridades hacendarias a proporcionar información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales. Sin embargo, según informó el mismo Cárdenas las autoridades mencionadas consideraron que el tema era competencia de la comisión de fiscalización.

Este debate subsistió, hasta que el poder ejecutivo, a través de su instancia fiscal, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público³⁴⁶, se negó a proporcionar la información argumentado motivos del secreto fiscal. Además, de que sumo a la discusión un elemento más, que consideraba que el IFE, no contaba con las facultades legales para solicitar este tipo de información:

³⁴⁵ Guadalupe Irizar. Desde el IFE no procede contra SHCP. En Reforma. 10 de agosto de 2001.

³⁴⁶ El secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, había ratificado al IFE, el jueves 12 de junio de 2001, la negativa de proporcionar información de las empresas aludidas, que en precampaña y campaña electorales las cuales supuestamente giraron diversos cheques para apoyar al candidato de la Alianza por el Cambio.

Ante esta negativa, el Consejero Electoral Jaime Cárdenas, no quedó conforme e inició una serie de denuncias en los medios de comunicación y presionó al Consejo General del IFE para analizar el asunto y dictaminar las salidas de la denuncia del PRI.

En el semanario *Proceso*, señaló que "Oculta Fox al IFE el origen de fondos para su campaña...como el PRI, apuesta a la impunidad". El periodista Agustín Ambriz, escribió en su reportaje: "La misma argucia legal que utilizó Ernesto Zedillo para evitar la revisión de presuntas irregularidades en el financiamiento de su campaña, que involucraban también al exgobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, la usa ahora el gobierno de Vicente Fox para negarse a colaborar con el Instituto Federal Electoral (IFE) en la investigación de gastos proselitistas

"El gobierno de Fox arguyó el secreto fiscal (Zedillo aludió al secreto fiduciario y al secreto bancario, en el caso de Banca Unión) para seguir ocultado operaciones de recursos que presuntamente utilizó para gastos antes y durante la campaña que lo llevó al poder, hace un año".

³⁴⁷

Tal como lo relata Agustín Ambriz, las pruebas sobre presunto financiamiento de empresas extranjeras a la campaña de Fox fueron exhibidas siete días antes de la elección del 2 de julio por el entonces diputado priista Enrique Jackson en sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Horas después el PRI y el PRD formalizaron la denuncia ante el IFE, argumentando que se violaron las garantías de independencia y autonomía electoral.

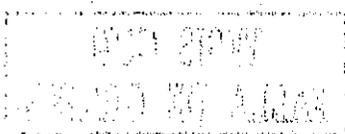
El miércoles 27 de junio de 2001, en sesión del Consejo General del IFE, el asunto tuvo la primera discusión después de un año de silencio. A petición del Consejero Cárdenas, el máximo órgano electoral incluyó en la orden del día la negativa de la Secretaría de Hacienda de auditar a esas empresas.

Hacienda esgrimió la falta de facultades para realizar las investigaciones y se apoyó en el contenido del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación que, en su interpretación, protege la confidencialidad financiera de las empresas privadas. Por otro lado, arguyó que el IFE no es autoridad competente para solicitar este tipo de información, la cual estaría, la cual estaría reservada a las autoridades judiciales.

El IFE había solicitado la información de las empresas en noviembre de 2000, o sea, cinco meses después de la denuncia, y Hacienda no respondió hasta febrero. Los cinco meses posteriores hubo silencio. Por eso, el 27 de junio, el Consejero Cárdenas arremetió contra la "falta de voluntad" del gobierno y el "silencio" guardado por la Comisión de Fiscalización del IFE que preside el Consejero Alfonso Lujambio.³⁴⁸

³⁴⁷ Agustín Ambriz. Revista *Proceso*. Núm. 1289, 15 de Julio de 2001. pp.26-27

³⁴⁸ op.cit.



Finalmente, el IFE resuelve atender este asunto y pone fin a la discusión sobre las quejas por el financiamiento de la campaña presidencial de Fox. La investigación que el IFE inició sobre el presunto financiamiento irregular a la campaña del ahora Presidente Vicente Fox quedó cerrada sin sanción alguna para los denunciados, pese a la inconformidad de PRI, PRD y dos consejeros electorales.

En la sesión del 9 de agosto de 2001 el Consejo General también se desechó la solicitud del consejero electoral Jaime Cárdenas para que el IFE, a través de su presidente José Woldenberg, interpusiera una controversia constitucional contra el Ejecutivo por negar información al órgano electoral.

La Comisión de Fiscalización del IFE decidió no emprender ninguna acción legal en contra de la Secretaría de Hacienda por su negativa a entregar información al organismo electoral sobre el presunto financiamiento externo a la campaña del entonces candidato presidencial Vicente Fox.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) desechó por siete a favor y dos en contra, y por seis a favor, uno en contra y una abstención, las quejas interpuestas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la coalición Alianza por México (AM), respectivamente, en contra de la coalición Alianza por el Cambio (AC), por presunto financiamiento ilícito en la campaña presidencial de Vicente Fox.³⁴⁹

En ambos casos el máximo órgano de decisión del IFE, consideró que no había elementos probatorios que acreditaran la probable violación a la normatividad electoral denunciada por los quejosos.

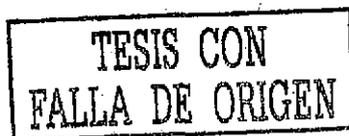
El PRI acusó a los panistas de haber recibido excesivos recursos de las empresas Vegetales Frescos, Alta Tecnología en Impresos y Dehidration Technologies Belgiun, y de los particulares Lino Korrodi, Carlota Robinson, Valeria Korrodi y Rito Padilla a través de la asociación Amigos de Fox.

Lujambio reconoció que si se pudo comprobar que Carlota Robinson pagó a TV Azteca 900 mil pesos para spots publicitarios en favor de Fox, sólo que fue en tiempos de precampaña, lo cual no puede ser sancionado porque no se encuentra regulado.

El representante del PRI, Rafael Ortiz, insistió en que la Comisión de Fiscalización investigó de manera insuficiente los hechos denunciados, y en ello coincidió el consejero Cárdenas.

La sesión de la Comisión de Fiscalización fue realizada a petición del Consejero Jaime Cárdenas quien demandó la definición de una estrategia legal del Instituto para defender la atribución constitucional del organismo electoral contenida en el artículo 41 de la carta magna, para fiscalizar ingresos y egresos de los partidos políticos.

³⁴⁹ Comunicado de prensa. El IFE resuelve sobre las quejas por el financiamiento de la campaña presidencial de Fox. Número: 027 fecha: 09 de agosto de 2001



En lo referente a la propuesta del Consejero Electoral, Jaime Cárdenas, de implementar una estrategia jurídica que habría de seguirse ante la respuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual incluía la implementación de una controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal, ésta no fue aceptada por siete votos en contra y dos a favor.

En el dictamen votado se rechazaba la propuesta de Cárdenas de explorar la estrategia legal del IFE contra Hacienda en donde se mencionaba el amparo, la controversia constitucional, un proceso administrativo o incluso otras posibilidades. El dictamen presentado por Lujambio desechaba cada una de estas propuestas.

El Consejero Cárdenas también solicitaba que antes de discutir el dictamen se sometiera a votación la competencia de la Comisión de Fiscalización en el tema, pues seguía sosteniendo que es un asunto que debe conocer el Consejo General.

Contrario a la opinión de los representantes del PRI, Rafael Ortiz; del PRD, Pablo Gómez, y de los consejeros Jaime Cárdenas y Jesús Cantú, los representantes del PAN, Armando Salinas y Jorge Zermeno, y los consejeros Woldenberg y Alonso Lujambio señalaron que el IFE no tiene competencia legal para solicitar controversias constitucionales.

"No se pida a la autoridad que investigue lo que la ley no sanciona, ni prohíbe, ni condena. El IFE no se encuentra entre los actores legítimos para promover dichas controversias.

"Podrá no gustarnos, podríamos no querer verlo, pero es una realidad indiscutible e inobjetable", enfatizó el consejero Lujambio.³⁵⁰

Ante la negativa –siete votos a favor y dos en contra– de dar procedencia a la solicitud de controversia, el consejero Jaime Cárdenas advirtió que como ciudadano solicitará al titular del Ejecutivo que dé la información sobre el financiamiento a la campaña de Fox rumbo a la Presidencia.

De igual forma, con la misma votación, el Consejo General rechazó la propuesta del representante del PRD, Pablo Gómez, de integrar un expediente con los elementos suficientes que comprueben la presunta infracción al artículo 131 de la ley electoral, por parte del secretario de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se remita al titular del Poder Ejecutivo.

El presidente de la Comisión de Fiscalización del IFE, Alonso Lujambio afirmó, en relación a las quejas, que este órgano atiende un asunto de suma importancia para la política mexicana, un tema que genera tensión política, intereses contrapuestos y lógicas adversarias. Mencionó que el 95 por ciento de los dictámenes de la Comisión que vota el Consejo General, se recurren ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que el 87 por ciento de estas impugnaciones las ha ganado el IFE.

³⁵⁰ Sara Ruiz. "El IFE resuelve sobre las quejas por el financiamiento de la campaña presidencial de Fox". En *Reforma*, Ciudad de México, 10 agosto 2001.



"Aquí estamos en público, con las cartas abiertas, discutiendo de frente. Hoy es un partido contra otro, mañana es éste contra aquél. Los procedimientos requieren, sin embargo, de prudencia, de la debida reserva, de estricto apego a derecho", por lo que la Comisión seguirá generando certeza a los actores políticos y a la sociedad, recalcó el Consejero Electoral.

Indicó que la queja presentada por el PRI argumentaba que dos empresas mexicanas, supuestamente transfirieron recursos a Carlota Robinson en junio y septiembre de 1999, parte de los cuales presuntamente donó a la organización Amigos de Fox, y también realizó pagos de *spots* publicitarios en televisión a favor del candidato presidencial de la AC, Vicente Fox.

La Comisión de Fiscalización, dijo Lujambio, investigó los hechos expuestos para determinar si había violaciones a la norma electoral federal en materia de financiamiento a partidos políticos, y se llegó a la conclusión de que las conductas descritas no eran sancionables y no infringían la ley, porque éstas se realizaron cuando aún no iniciaban legalmente las campañas presidenciales.

Por su parte, el consejero presidente del IFE, José Woldenberg, expuso que la controversia constitucional es sólo un medio que sirve para resolver conflictos entre poderes, cuya resolución está encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Más allá de las motivaciones, de las justas preocupaciones, de los fundamentos que se han expuesto en esta mesa, creo que el IFE no puede forzar ni la Constitución, ni la ley a su gusto", sino tiene que hacer una lectura de buena fe, más ortodoxa y lo más ceñida a la ley que pueda lograr, apuntó Woldenberg.

Los Consejeros electorales Virgilio Rivera, Jacqueline Peschard, Alonso Lujambio, Mauricio Merino y José Barragán, se pronunciaron en contra de iniciar un juicio de controversia constitucional como medio para proseguir la investigación, por no ser el IFE un actor legitimado para promover controversias en términos del artículo 105 constitucional.

Por su parte, su homólogo Jesús Cantú consideró que es obligación del Instituto hacer uso de *absolutamente todas las herramientas e instrumentos para vigilar y supervisar los ingresos y gastos de los partidos políticos.*

A su vez el representante del PRI, Rafael Ortiz, solicitó se regresara el dictamen a la Comisión de Fiscalización para continuar las investigaciones. En tanto sus homólogos del PRD y PT, Pablo Gómez y Ricardo Cantú, apoyaron la propuesta del Consejero Electoral Jaime Cárdenas, de iniciar una controversia constitucional. Por su lado, Armando Salinas, del PAN, consideró que en nada contribuye a la democracia que el IFE ejerza atribuciones que no le fueron otorgadas por la ley.

En otro punto, con ocho votos a favor y la abstención del Consejero Electoral, Jaime Cárdenas, sancionó a los ocho partidos políticos con registro por diversas irregularidades encontradas en sus informes anuales de ingresos y gastos del ejercicio de 2000. El Consejo General también desechó quejas interpuestas por Alianza por el Cambio y Alianza por México contra el PRI.

Asimismo, ante esta acción el PRD, en su calidad de integrante del Consejo anunció la posibilidad de presentar una controversia legal por esta negativa de Hacienda ante requerimientos del IFE.

12.5. Exigencias por aclarar el financiamiento de la campaña de Fox

El Partido Revolucionario Institucional denunció que impugnaría ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la decisión del IFE de cerrar las investigaciones sobre el supuesto financiamiento ilícito a la campaña electoral del ahora Presidente Vicente Fox.

"El PRI va a proceder a interponer un recurso ante el TEPJF para que le ordene al IFE que haga una investigación en serio y a fondo sobre los financiamientos provenientes del extranjero que tuvo la campaña del Presidente Fox", declaró el 10 de Agosto de 2001, en el salón presidentes del CEN del PRI la dirigente nacional del tricolor, Dulce María Sauri.³⁵¹

El Consejo General del Instituto Federal Electoral desechó en su sesión del jueves 9 de agosto, las quejas interpuestas por el PRI y la coalición Alianza por México en contra de la coalición Alianza por el Cambio, por presunto financiamiento ilícito en la campaña presidencial de Vicente Fox.

En ambos casos, el Consejo consideró que no había elementos que acreditaran la violación a la normatividad electoral denunciada por los quejosos. La ex Gobernadora de Yucatán acusó al IFE de mostrar una debilidad ante el Gobierno foxista, como no lo había hecho ante las administraciones priístas, y se pronunció en los siguientes términos:

"No sé si el hecho de que el Gobierno actual, el Presidente Fox, provenga del Partido Acción Nacional inhibe aquella energía, aquel rigor, aquella actitud permanente de juicio previo que había sobre los Gobiernos priístas".

"No estoy pidiendo que el Consejo General (del IFE) fusile sin antes averiguar, simplemente lo que pedimos en el PRI es que use todos los medios que tiene, los medios legales, para poder realizar una investigación en serio y a fondo sobre este incidente".

Sauri Riancho lamentó que en la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, que duró más de 12 horas por la discusión de si se cerraba o no la investigación, no se tomaran en cuenta tres propuestas de PRI, PRD y del Consejero electoral Jaime Cárdenas.

La primera, del PRI, iba en el sentido de que se regresara el expediente de la denuncia sobre el financiamiento ilícito a la Comisión de Fiscalización, para que se desahogaran todos los elementos que el PRI asentó en el expediente.

³⁵¹ Sara Ruiz, "Amaga tricolor al IFE con queja en Tribunal", *Reforma*, 11 de Agosto de 2001

La segunda, del PRD, consistía en lograr un punto de acuerdo para buscar una sanción al Poder Ejecutivo, por negarse, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a entregar la información sobre las empresas involucradas, lo cual resolvería la investigación.

La tercera, del Consejero electoral, era que el IFE interpusiera una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia para demandar al Ejecutivo la entrega de la información.

Quienes se negaron a que procedieran estas propuestas, al respecto añadió Sauri Riancho - como fue el Presidente del Consejo General, José Woldenberg; el Consejero electoral Alonso Lujambio, y el representante del PAN, Armando Salinas - "crean cierta suspicacia".

"Muy bravos y ¿qué pasó?, ¿dónde quedó esa energía?, ¿dónde quedó la espada flamígera que esgrimían continuamente?, ¿se les gastó el 2 de julio?"³⁵² les cuestionó Sauri Riancho.

La dirigente priísta, entrevistada por *Reforma*, en ocasión de la instalación del Consejo Técnico de Asuntos de Política Internacional en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, comentó que sería positivo para el sistema electoral de México y para el propio Presidente que se aclararan las denuncias, porque si Fox hizo las cosas bien, no tiene nada que esconder.

Por considerar que no había elementos probatorios, el Consejo General del IFE desechó en su sesión del jueves las quejas interpuestas por el PRI y la Alianza por México en contra de la Alianza por el Cambio, por presunto financiamiento ilícito en la campaña presidencial de Vicente Fox.

La presidenta del PRI, Dulce María Sauri, afirmó que el órgano electoral demuestra una debilidad ante el Gobierno federal que no demostró ante las administraciones federales.

Sobre este tema, el Senador del PRI Humberto Roque afirmó que con la decisión del IFE quedará la duda de si el Presidente Fox recibió o no dinero del extranjero para financiar su campaña.

12.6. Las impugnaciones por el cierre del expediente a los gastos de Fox

En este mismo tenor los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática presentaron el miércoles 15 de Agosto de 2001, un recurso de apelación contra la resolución del Instituto Federal Electoral de cerrar las investigaciones en torno al presunto financiamiento ilícito que se recibió en la campaña presidencial de Vicente Fox.³⁵³

Por ser día del trabajador electoral, el IFE no estaría en funciones, sin embargo los representantes de PRI y PRD ante el Consejo General del organismo, confiaron en que habría personal de guardia que les recibiera la impugnación.

³⁵² Sara Ruiz, *Reforma*, 11 de Agosto de 2001, *op.cit*

³⁵³ Sara Ruiz, "Apelan carpetazo a los gastos de Fox", *Reforma*, 15 de Agosto de 2001

"... la vamos a presentar, nosotros tenemos la facultad de presentarla ante el IFE o puede ser ante el Trife (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), pero ellos (el IFE) están obligados a dejar guardias", indicó Jaime Vázquez, representante del PRI.

Entrevistado el 14 de agosto, en la sede del IFE, Woldenberg declaró que el organismo electoral ya hizo la revisión de las cuentas de los gastos de campaña, no sólo de la coalición Alianza por el Cambio en que contendió Fox, sino de todas las coaliciones y partidos.

Desde abril de este año, agregó, se presentaron los informes y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación sobre los gastos de campaña. "No voy a volver a reabrir ahora una discusión que se tuvo en el Consejo General", dijo enfático.

Por su parte, el representante del PRD, Pablo Gómez, informó que por parte de su partido también impugnará la sanción de 3 millones de pesos que se les impuso en la sesión del jueves 9 por presentar irregularidades en sus informes financieros de ingresos y egresos del 2000.

En dicha sesión, los perredistas habían recibido la multa más alta, de 3 millones 162 mil 117 pesos -según el dictamen de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas-, por rebasar en tres ocasiones los límites de aportaciones de cuotas de sus afiliados, entre otras cosas.

"Es el ingreso más limpio y transparente, y ese lo multan, y otros ingresos en especie medio turbios no se investigan, me refiero a las denuncias que ha habido del PAN y del PRI, de eso no se investiga nada porque el IFE dice que no puede investigar", acusó Gómez. "Vamos a impugnar todo, ya estamos en el plazo mañana". Declaró Gómez.

Después de esta acalorada sesión, el PRI y el PRD cada uno por separado decidieron presentar el asunto del financiamiento que consideraron ilegal a la campaña de Vicente Fox, por las empresas aludidas, y sobre todo para inconformarse ante el Tribunal Federal Electoral, para que el poder ejecutivo entregue la información solicitada por el IFE, así como de la revisión de las facultades del instituto para solicitar este tipo de información.

Al cierre de esta investigación, los partidos estaban en trámite ante el Trife de su recurso, el cual seguramente, será entregado y el revisado por esta autoridad electoral, y su dictamen provocará un nuevo debate, del cual habrá que estar pendiente por sus implicaciones para el futuro de las prerrogativas y la fiscalización de los partidos políticos, lo cual puede abrir o cerrar la caja de Pandora o el arca de los dineros públicos y privados.

SEXTA PARTE

Capítulo XIII

Fin de la difícil transición política mexicana

El 2 de julio de 2001, justo en el aniversario de la derrota del PRI, y la victoria del PAN-PVEM, José Woldenberg, consejero presidente del Instituto Federal Electoral hizo una declaración contundente y que proponía cerrar un gran debate en México, y sobre su transición política, al considerar que *"...a un año del 2 de Julio es un 'mal chiste' creer que el fin del autoritarismo comenzó apenas hace un año"*.³⁵⁴

Incluso al momento, de haber transcurrido un año después de las elecciones de julio de 2000, varios intelectuales y políticos seguían debatiendo sobre ello y otros coincidían en que terminó la transición a la democracia.

Sin embargo, una de las voces más autorizadas para hablar sobre este tema, sea quizá, la de José Woldenberg, veterano de tres elecciones federales - la de 1994 como consejero ciudadano y las de 1997 y 2000 como consejero presidente del Instituto Federal Electoral -, considera que en México *"la transición a la democracia ha terminado"*.³⁵⁵

Lo hizo como una de las principales autoridades de la política mexicana, a contracorriente de un *montón de funcionarios, políticos profesionales, intelectuales y analistas que siguen aferrados al bendito concepto de "la transición"*.

El argumento de Woldenberg es muy sencillo: esto que tenemos enfrente (poderosos partidos políticos, elecciones limpias y competidas, libertad de asociación, pluralismo, poderes equilibrados que actúan en un marco constitucional republicano, alternancia, etcétera) se llama democracia.

Más adelante, manifestó convencido de que las cosas "no caen del cielo" y que el 2 de julio del 2000 tiene su importancia, pero por sí misma esta fecha no explica lo que ha pasado a México como país. Para Woldenberg, esta fecha fue el resultado de un trabajo constante y acumulado de muchos actores en los últimos 25 años.

"El 2 de julio no se puede entender si no se ven con claridad todas las reformas electorales, institucionales y las modificaciones en el mapa político del país. Sin duda fue una fecha muy importante, pero que adquiere cabal significación en el marco de una transición de mucho más larga edad. La transición mexicana arranca a finales de los setenta, cuando un México plural, un México diverso no encuentra correspondencia con las instituciones y con las prácticas políticas de aquel entonces."

³⁵⁴ Guadalupe Irizar, "Entrevista a José Woldenberg: Terminó la transición a la democracia" Reforma, 2 de Julio de 2001

³⁵⁵ Guadalupe Irizar, "Entrevista a José Woldenberg...", *op.cit.* pp.88

Como lo hemos demostrado en esta investigación, el proceso electoral transcurrió en el marco de la normalidad democrática establecida en el país en los últimos años. Por ello el 2 de julio la gente fue a votar, la jornada transcurrió normalmente; en la cual votaron 38 millones de personas, no hubo incidentes mayores. Ganaron quienes fueron electos por los ciudadanos y los perdedores aceptaron su derrota.

Por estas razones, señala Woldenberg: (...) Para mí, la transición ha finalizado, la transición a la democracia. Es decir, México es un país democrático. Claro, cuando asume uno que la democracia es, en primer lugar, la posibilidad de que la pluralidad política que existe en un país pueda expresarse, pueda recrearse, pueda convivir y pueda competir de manera institucional; que el ciudadano pueda optar entre diferentes ofertas políticas; que en el mundo institucional puedan convivir diferentes corrientes político-ideológicas.

"Claro, si uno le sube la cuota a la democracia, algunos podrán creer que no hay democracia (...). México es una sociedad democrática, pero evidentemente no podemos dormirnos en nuestros laureles, hay muchísimas asignaturas que tienen que ser resueltas para que la democracia sea sustentable, pero ya es un orden de problemas distintos a los que afrontábamos en los setenta u ochenta.

En la misma entrevista declaró al periódico Reforma: "Para mí la transición ha finalizado, la transición a la democracia. Es decir México es un país democrático. Este es un periodo que se ha vivido en una auténtica normalidad institucional. (...) Hubo colaboración entre el Gobierno saliente y el Gobierno entrante"³⁵⁶

Por su parte el politólogo Ricardo Becerra, escribió - días después de las afirmaciones de consejero presidente del IFE - en los siguientes términos: "Una buena noticia: la transición ya se acabó", la cual sin duda es una "declaración chocante (para algunos): resulta que la transición ya se acabó", así iniciaba su artículo periodístico en El Economista, en julio de 2001.³⁵⁷

En concordancia con Woldenberg, Ricardo Becerra, insistió: "Y, sin embargo, muchos de los actores relevantes continúan hipnotizados, repitiendo el guión y las conductas propias de la transición. Quizás ese sea el principal activo del Presidente del IFE: que no presta su inteligencia a ninguna de las versiones en disputa; al contrario, quiere entenderlas y nos dice que ha resultado de su lucha, rejuego y conflictiva.

"Es un mérito importante porque gran parte del mundo intelectual ha comprometido su inteligencia, demasiadas veces, a las apuestas políticas de corto plazo: así, las interpretaciones del proceso se sujetan a la retórica del momento, a los intereses de una fuerza o de un grupo, incluso de una persona. Por eso mismo, existe tanta dificultad para entender la transición, para establecer un consenso mínimo en torno al proceso histórico que vivió México durante los últimos 20 años".

³⁵⁶ Guadalupe Irizar, "Entrevista a José Woldenberg...op.cit. pp. 88

³⁵⁷ Ricardo Becerra, "Una buena noticia: la transición ya se acabó", El Economista, 6 de julio de 2001, pp. 78.

"El espectáculo que arroja esta falta de consenso y acompañamiento intelectual es alucinante: el Presidente Fox llama a su gobierno uno "de transición"; como si no hubiera sido ya la bastante larga, el canciller Castañeda saca de la manga una nueva etapa - la segunda - de la transición; Aznar decide que aquí no hubo transición; sectores del PRI se niegan a reconocer el concepto porque aquí, desde siempre, vivimos una democracia; Cuauhtémoc Cárdenas dice que apenas comienza; el PRD cree que es una transición empantanada; *The Economist* afirma que fue una "transición mágica" y muchos otros hablan de una transición interminable. En estas condiciones no sorprende que no tengamos acuerdos, pactos, consensos mínimos hacia el futuro, en gran parte porque no hay un acuerdo cultural sobre lo que nos pasó"³⁵⁸ concluyó Becerra.

Si bien esta transición, no ha sido tersa ha tenido una la ventaja de encontrar a una sociedad ávida de cambios. Lo cual ha permitido en sucesivas reformas llevar a cabo que parecía inalcanzable, una alternancia política en la cual no existen ganadores, ni perdedores absolutos. Sino por el contrario, donde todos tendrán las mismas oportunidades para competir, en el cual el ciclo de ganar, perder, ganar y perder ya esta presente, para fortuna de la sociedad mexicana, que ya tiene algunos mecanismos de la ratificación de sus gobernantes y representantes, aun le faltan otras para la cerrar el catálogo de la rendición de cuentas y la reelección de los actores, pero los pasos ya son agigantados e importantes.

Quizás ésa sea una de los principales diferencias con la transición española: allá sí hubo una serie de políticos e intelectuales de diversos campos del conocimiento, periódicos, disposición cultural consagradas a explicar el proceso de cambio político, y no a apostar sectariamente con su interpretación. Conocían los valores en disputa y tenían muy presentes los riesgos de una involución.

Será que por estas razones, la mirada sobre esta transición mexicana, del reconocido politólogo estadounidense Robert A. Pastor, resulta tan interesante cuando escribió apenas unos meses después de la jornada de julio de 2000, en los términos siguientes: "La belleza de la transición de México a la democracia fue la manera en que ésta evolucionó gradual y pacíficamente en el curso de una década. El gobierno y la oposición negociaron las reglas del juego, y los mexicanos encontraron su voz. La transición tranquila en la noche de las elecciones sugiere que algo más que los dirigentes del país cambiará. Si las elecciones libres y la alternancia en el poder pueden también cambiar la cultura política del país, esto nos daría una razón más sobre porque las elecciones libres son un hito en el camino a la modernidad".³⁵⁹

Aun cuando el panorama no es halagador debido a los contextos nacional e internacional sobre los nubarrones el al ámbito económico; en la parte política hemos llegado a la democracia a pesar de muchos obstáculos, incluso en ocasiones de los propios actores políticos, quienes en algunos casos han llegado a bloquear los avances o propuesto regresar a modelos atrasados de interacción y convivencia social y política.

³⁵⁸ Ricardo Becerra, *El Economista*, op.cif.

³⁵⁹ Robert A. Pastor, "La victoria de México. Saliendo del laberinto". En revista *Este País*. Marzo de 2001. México, p. 4.

Así, México llega a su democracia con muy pocos demócratas. Nuestra democracia no ha surgido de una idea, un momento de crisis, no es producto de una coyuntura especial, de un partido, de una figura, de una fecha, por importante que sean. La democracia mexicana ha surgido de una lenta construcción de reglas y de instituciones, diseñadas al calor de negociaciones complicadas, casi siempre en los tiempos límite: de última hora, y con el alba por llegar.

Ha sido un proceso sin grandes cortes dramáticos o de líderes únicos, fue en cambio producto de negociaciones. Esta claro que no ha habido una ceremonia inaugural que haga constar a todo el mundo dónde termina el antiguo régimen y dónde comienza la nueva democracia. Hay momentos que se le parecen, por supuesto, pero ninguno alcanza para establecer sin objeción, los límites del cambio democrático.

El entendimiento del proceso de esta *transición por reformas* se complica aún más porque los actores insisten en subrayar a cada paso sus diferencias, en exhibir públicamente su antagonismo. La retórica de la transición, los discursos de los políticos amplifican el desacuerdo y enrarecen el ambiente. Sin embargo, disfrutan del momento y las ventajas que les ofrece, aun cuando en sus cuarteles la desacreditan.

Muchos teóricos, desde sus torres de marfil, no les gusta por reformista y gradualista, hubieran deseado una transición violenta o rápida. La falta de colorido les aburre, principalmente del generado por la guillotina en las cabezas de los opositores. Otros la ven como un proceso inconcluso, aferrándose a dogmas de las *nomenklaturas* ya en extinción, y desde sus comités centrales, sueñan con imponer una dictadura disfrazada de democracia, o juntas revolucionarias bajo el mando de un líder iluminado, que sin duda esta probado por la historia de la humanidad, que en la mayoría de los casos sólo han provocado atrasos en los países en que se han impuesto. A pesar de todos los argumentos e imponderables en contra la democracia ya quedo instalada en México, lo que viene ahora por delante es iniciar su consolidación. Debemos, sin duda reconocer que aun nos faltan hábitos cotidianos como ciudadanos, que acompañen debidamente el proceso, pero ya está aquí, moviendo hasta los más oxidados engranes de la Constitución, de la política, ha inventado instituciones clave, ha sacudido todas las prácticas y ha modificado reglas y percepciones. Se ha sembrado en terreno fértil, en los próximos años, será propicio cosechar y cambiar de piel. Para ello, será necesario iniciar el debate y la elaboración de un nuevo contrato social, que se convierta en la *nueva carta magna* de los mexicanos, y el reconocimiento a su nuevo entendimiento y arreglo político y social.

La democracia ya es un hecho en México. Además, otro reto político en México será construir instituciones que puedan hacerse cargo de las consecuencias de su democracia. Por ello, preferimos coincidir con los demócratas, políticos e intelectuales que han ayudado a concluir este tránsito. Principalmente, con aquellos la han construido desde diversas trincheras, porque hay que repetirlo: la transición ya se acabó.

I. Conclusiones

Dentro de un régimen democrático moderno, el papel fundamental de los partidos políticos como nexó entre la mayoría gobernada y la minoría gobernante ha sido vital, por ello es indispensable su formación y vocación representativa.

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, la exigencia sigue siendo mayor transparencia sobre el origen, monto y destino de las finanzas.

Como cualquier otra organización, los partidos políticos necesitan recursos para su funcionamiento. Por ello, el método de financiamiento se convierte en un tema importante; independientemente del origen de los fondos existe una necesidad primordial de transparencia y respeto en su asignación y empleo.

La autoridad encargada de la organización de las elecciones federales ha tenido un cambio muy significativo en los últimos años, no sólo encaminado hacia una mayor autonomía, sino también hacia la calidad, eficacia, agilidad administrativa, operativa y fiscal, con nuevas preocupaciones que han superado la legalidad y legitimidad de los procesos electorales.

En México, aunque debemos reconocer el poco tiempo que tenemos con una legislación para regular el financiamiento público, y un recurso que se concreta en una serie de "sugerencias" para los medios de comunicación, que quedan más en el ámbito de la voluntad política de los propietarios de los mismos. Por ello, se requiere que esta normatividad sea aún más precisa respecto a la utilización de recursos que provengan de fuentes de carácter privado, y de esta manera se diversifique el sostenimiento de los partidos y se garantice una acción partidaria con *autonomía y libertad*.

Uno de los problemas más preocupantes en el sistema de partidos es el uso inadecuado de los recursos en ocasiones. La desconfianza crece por la frecuencia de las infracciones y el manejo publicitario de tales hechos. La gravedad del asunto se manifiesta en el cuestionamiento de las actividades de los partidos, y en ocasiones, que es lo más preocupante, en una actitud de duda o desilusión sobre las democracias representativas, sin que se proponga otro tipo de régimen alternativo y superior.

La transparencia en el manejo de los recursos de un partido alude a la honestidad de los actores políticos y remite al cumplimiento de los principios éticos de esas instituciones. Los partidos deben introducir criterios éticos y de racionalidad en el gasto.

Una tarea especial, de todos los partidos es la atención que deben dedicar en la renovación constante de sus elites dirigentes, y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.



Ante el continuo cuestionamiento sobre las crisis de los partidos, la respuesta no puede ser única y definitiva; se trata necesariamente de un planteamiento múltiple con diversas derivaciones. En todo caso, los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica, informática y globalizada.

Un imperativo de todo líder partidario es explicar al público que sin dinero no puede haber partidos, elecciones ni campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático. Con ello se contribuye a desmitificar que el dinero sólo está vinculado con actividades perniciosas en la lucha por el poder, y que en todo caso coadyuva de manera saludable al desarrollo de la democracia.

La acción partidaria y de gobierno está estrechamente relacionada con la legitimidad y la coherencia de planteamientos. Por ello, para que el proceso democrático en México no pierda legitimidad, el esfuerzo realizado en pocos años ha sido alentador, ya que ha permitido el establecimiento de las bases jurídicas del pluralismo político, fundamentalmente con base en los acuerdos sobre el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos.

En el interés de superar el nivel actual del sistema de financiamiento, en México la reforma de la política al respecto requiere de un amplio debate entre todas las fuerzas políticas actuantes del país para establecer las nuevas reglas del juego, teniendo como punto de partida obligado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre las posibles modificaciones están: establecer un catálogo de cuentas; el manejo de una cuenta bancaria única donde se puedan controlar los ingresos y egresos en efectivo de los partidos políticos, campañas y candidatos; establecer obligatoriedad de que los partidos políticos entreguen informes parciales de sus gastos y estados financieros.

No se trata de aumentar el número de restricciones o prohibiciones, se necesitan disposiciones razonables cuyo cumplimiento pueda ser efectivamente supervisado. En este sentido, como lo señala Roberto Olivero es conveniente insistir: "a pesar de la importancia de una legislación efectiva, el problema no radica sólo en mejorar la ley."³⁶⁰

En México, el reto para la consolidación de la democracia depende, entre otros elementos, de la fortaleza del sistema de partidos, del privilegio del consenso sobre las diferencias, la unidad sobre el enfrentamiento, y en materia de financiamiento, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, a partir de una aplicación estricta de la normatividad. La competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la población.

Para la consolidación de los partidos políticos y su consolidación democrática en México se requiere el cumplimiento de tres objetivos básicos: la transparencia en los ingresos y gastos de los

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 231.



partidos, mejores condiciones de acceso de los medios de comunicación y las condiciones equitativas para desarrollar la competencia entre los mismos.

II. Lecciones del proceso electoral de julio de 2000

Después de observar el proceso electoral de Julio de 2000, concluyo que el tema del dinero y los medios son sin duda fundamentales para entender una parte importante de la legitimación de los partidos políticos y de los sistemas democráticos.

En México, entre las razones en contra los apoyos públicos de los partidos políticos se argumenta que son una *fuerza de injusticia social* no sólo por la creciente pobreza y la persistente crisis económica, por ello, "el financiamiento público a los partidos registrados debería suprimirse", sobre todo cuando se ha demostrado malos manejos de los *partidos negocio*.

Este reclamo legítimo, tiene su validez ante las desigualdades que hay en México y que su principal problema es la pobreza³⁶¹. Sin embargo, debemos reconocer que a pesar de esta situación, los mexicanos han sido capaces de construir un entramado institucional para una democracia que avanza hacia nuevos estadios.

Sobre este asunto tan importante, para un país en desarrollo como México el presidente del IFE, José Woldenberg, reconoció al término de la firma de un convenio de cooperación técnica internacional con los institutos electorales de Chiapas, Guerrero y Morelos, el Tribunal Electoral de la Federación y la representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de México³⁶² que:

"Se requiere atender los problemas más importantes de la población, y sin duda alguna el problema de la pobreza en nuestro país es uno de los problemas que están en los primeros lugares de la orden del día nacional. Ese es un asunto absolutamente prioritario, pero eso no quiere decir que México no viva hoy unas relaciones democráticas", precisó.³⁶³

³⁶¹ En esa ocasión, la Magistrada presidente del Tribunal Electoral de Guerrero, Virginia López Valencia también destacó en su discurso previo a la firma, que se debía admitir que "uno de los obstáculos más graves para el avance democrático es la miseria, el hambre y el alto grado de analfabetismo, que originan los hechos violentos". En Sara Ruiz, "Defiende Woldenberg el avance democrático", Reforma, 15 de Agosto de 2001.

³⁶² En el convenio signado en esa ocasión se estableció que las partes involucradas fortalecerán las instituciones democráticas y mejorarán el servicio electoral, apegadas a un marco institucional y de respeto que oriente, ordene y regule su relación.

Se planteó la elaboración de mecanismos ágiles y permanentes relacionados con programas y actividades electorales en materia internacional, cooperación en asistencia técnica para la observación electoral.

Así como capacitación sobre los procesos electorales, la cultura de la legalidad y la justicia electoral, producción de materiales informativos sobre temas electorales, cultura de participación ciudadana y talleres y conferencias con la presencia de especialistas nacionales e internacionales.

El IFE y el TEPJF fungirán como las agencias ejecutoras nacionales y el PNUD será la encargada de articular los esfuerzos internacionales durante los dos años que dure el convenio, a menos que las partes acuerden terminarlo de manera anticipada. Sara Ruiz, Reforma, 15 de Agosto de 2001, *op.cit.*

³⁶³ Sara Ruiz, Reforma, 15 de Agosto de 2001, *op.cit.*

Este asunto prioritario en la agenda nacional, el buen uso del dinero público y en que se gasta en la democracia ha demostrado con creces que ha sido una buena inversión. Sobre todo porque el sistema electoral es quien permite que esa diversidad política que cruza el país pueda, sin desgarrar a México, tener una vida política productiva. Las elecciones, han demostrado que son la auténtica llave del cambio político. Esta práctica, ha permitido al país, atraer a diversos grupos sociales del país a ver el proceso democrático en la vía para acceder al poder y dejar las armas y la vía violenta. De ahí la legitimidad de la vía pacífica, sea vital conservarla, sin olvidar las carencias de la población, para con ello exigir su uso correcto y para los fines establecidos.

Por otra parte, muchos especialistas ³⁶⁴ han cuestionado cuales son los retos centrales de la relación entre dinero y contienda político-electoral, con sus interrogantes recurrentes: ¿cuáles son las fuentes de ingresos de los partidos? ¿cuál es el destino de sus recursos? ¿cuánto dinero, legítimamente, pueden gastar los partidos sin superar límites que alteren un marco mínimo de equidad en las condiciones de la contienda? ¿cómo se ejerce el control sobre sus finanzas? y ¿a qué clase de sanciones están sujetos los partidos? Es claro, que en esta materia difícilmente puede hablarse de modelos: las normas están determinadas por los objetivos que se persiguen.

Que el dinero en la política tenga un manejo transparente y que propicie la multiplicación de la competencia abierta y libre, sin cortapisas, conviene a todos los partidos y a los regímenes que les dan cabida.

La relación dinero-medios, es un problema, que conlleva una realidad compleja e innegable. De ahí, precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en estas materias debe estar precedido de una intensa revisión de las deficiencias que se han detectado a lo largo de los años, después de la gran reforma de 1996.

En efecto, la premisa de que en materia electoral no existen reformas definitivas, cobra aún mayor fuerza en el ámbito del financiamiento por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo, mientras en algunos países europeos (Dinamarca, Finlandia, Noruega) la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento es percibida como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Estados Unidos y Canadá), por el contrario, son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada.

Otras tres consideraciones son pertinentes en relación con este tema. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en

³⁶⁴ José Woldenberg K. Conferencia *Relevancia y actualidad del financiamiento público*. IFE. México. Junio 2001.

abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiamiento no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto.

En particular, porque sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Giovanni Sartori lo ha definido como: "Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia".³⁶⁵

La tercera y última consideración consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada expuesta en capítulos anteriores: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal.

Ejemplo de ello, es Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 40 años, se le ha denominado como una "legislación interminable", por los sinuosos recorridos del dinero y artilugios para ocultarlo que se utilizan para evadir la correcta fiscalización de los recursos dedicados a los partidos políticos y a los gastos en las campañas electorales.

Por otro lado, toda reforma en torno a este tema debe tener como fin lograr mayores y mejores niveles de transparencia tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. En efecto, el tema de la transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. En principio esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones pero no para las pequeñas, ello por cuanto a mayor nivel de contribución existiría mayor riesgo de dependencia y mayor peligro de corrupción; de ahí la necesidad de una mayor transparencia y publicidad de los gastos.

Es claro, que se debe plantear que tan realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político. En principio pareciera serlo poco dada la enorme complejidad que ella encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad pasa por la dificultad de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien, de empresas vinculadas al Estado. O en su caso de las aportaciones económicas realizadas por grupos privados nacionales o extranjeros, en las cuales además se entretreje un difícil entramado financiero que trata de ocultarlas con operaciones bancarias que van de cuenta en cuenta y de país en país.

La ilegalidad de estas modalidades se produce, en ciertos casos, como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con el objetivo

³⁶⁵ Giovanni Sartori, *op.cit*

de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Además existen limitantes jurídicas, bancarias y fiscales que no facilitan este seguimiento, fiscalización y en su caso sanción que complican aun más esta tarea a los organismos fiscalizadores.

Por lo tanto, el cuadro se complica. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debe ser general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a plantear únicamente nuevos mecanismos jurídicos e incluso caer en el problema de la sobre-regulación. Esto incluso dificultaría la comprensión de las normas y podría favorecer más bien la impunidad. No sólo mediante regulaciones es como podrá erradicarse la desviación del financiamiento y sus graves consecuencias para la ética en la administración pública. Lo adecuado, sería reconocer que un mejor marco legal consensado entre todos los actores políticos puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Además, esta situación se agrava porque la actual legislación, aun cuando cuenta con los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, sólo cubre una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos, sus fundaciones institutos o empresas, quedando más bien a nivel del candidato y de un reducido número de sus allegados más cercanos.

Esta conclusión cobra una importancia especial en el caso de América Latina donde la contienda política en los últimos años se ha colocado en el ámbito de las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, especialmente ahora con la crisis de imagen y credibilidad que vienen sufriendo las organizaciones partidistas y el surgimiento de liderazgos regionales en virtud del proceso de descentralización, todo lo cual suele traer como efecto que las transacciones entre el donante y el beneficiario adquieran un carácter aún más secreto.

Esta situación provoca que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no estén enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevado monto) sino tan sólo el candidato y sus recaudadores principales de fondos, conformado muchas veces por contribuyentes privados, que de manera general son personas extrañas al partido postulante.

Por ello, la instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades propias de cada país y fundamentarse en una estrategia de fiscalización bien planeada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos. Como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina, el proceso de regulación de los apoyos públicos en dinero y tiempos de medios es bastante reciente y por ello la capacidad institucional de los entes responsables de hacer cumplir

las normas, así como el involucramiento de la ciudadanía y de los medios de comunicación es todavía incipiente.

En la mayoría de los países de América Latina hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba al uso y origen del dinero por parte de los partidos y los candidatos.

Afortunadamente, esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente cansancio de la gente con los escándalos de corrupción política, desde hace algunos años se constata una actitud distinta de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y rendición de cuentas en relación con manejo de grandes recursos económicos, sobre todo ante tantas necesidades sociales presentes en la sociedad mexicana.

En esta postura reciente, y el grado de madurez alcanzado por los propios partidos políticos, y de las instituciones fiscalizadoras, debe ser aprovechada para sensibilizar aun más a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG's, entre otras, en relación con el importante papel que éstos están llamados a jugar no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios públicos que pudieran encubrir financiamientos ilegales para campañas presentes o futuras.

En los primeros capítulos, en los últimos veinte años ha ocurrido una larga transición democrática en América Latina la cual provocado avances políticos y otros muy importantes en materia de financiamiento de la política. No obstante, esta evolución, resta aún mucho camino por recorrer. En este sentido, es preciso señalar que éste es un tema dinámico, en constante desarrollo y que por tanto está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de un país determinado en un momento dado. En efecto, las reformas en este campo suelen tener por lo general un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas y no por supuesto no se ha encontrado en ningún país la reforma electoral "definitiva".

Un balance de la situación actual, la ha realizado Zovatto, quien señala que a nivel regional, el sistema electoral es esta etapa muestra como principales características las siguientes:

"En lo formal, un sistema predominantemente mixto y sin una tendencia clara a favor o en contra del financiamiento público. Esta característica se complementa con una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y montos máximos permitidos). Estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, cuyos montos totales no se conocen a ciencia cierta, superan a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendentes a lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas; proceso que lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias."³⁶⁶

Esto confirma, incluso que debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, prácticas políticas favorables a la trasgresión) el financiamiento público más que sustituto del privado, ha funcionado como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

Se constata igualmente, una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados contrastantes en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación, que incluso los propios partidos subestiman o no alientan desviando estas grandes posibilidades que les brinda la ley.

Sin duda, en algunos casos las legislaciones enfrentan debilidades crónicas. Es decir mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy a nivel regional, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, y en caso de México, con algunos avances), ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

Para Zovatto, "el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes, pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, como ya se señaló, estos mecanismos suelen constituir autopsias de lo ilícito, en otras palabras, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo."³⁶⁷

Finalmente, se observa un progresivo y alentador, aunque aún incipiente, nuevo papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Sobre este tema, *el avance electoral en México, ya ha ganado su carta de certificación, al tal grado ya que los propios actores y participantes reconocen la viabilidad de la remoción y actualización de los marcos normativos e incluso de las instituciones. Un ejemplo de ello, ha sido la variedad de*

³⁶⁶ Daniel Zovatto Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada. Op.cit.

³⁶⁷ Daniel Zovatto Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada. op.cit.



propuestas y de planteamientos muy interesantes que garantizan la reforma constitucional en sus aspectos legales con la mayor profundidad posible, como podremos apreciar en las propuestas que a continuación se comentan.

III. Cambios constitucionales electorales y actualización reglamentaria del Cofipe

Después de un año de las elecciones de julio de 2000, se abrió un debate interesante, que plantea realizar cambios a la Constitución general como en el Cofipe. Una nueva reforma electoral ha convertido en un tema obligado entre los dirigentes políticos y los propios consejeros electorales, integrantes del IFE.

Tal es el caso que el presidente del IFE, José Woldenberg³⁶⁸, propuso el primero de junio de 2001 promover diversas reformas en la legislación electoral³⁶⁹, que incluyen abrir la posibilidad de reelección inmediata para legisladores federales, definir los mecanismos para el voto de los mexicanos en el extranjero, y sustituir la figura de coaliciones por la de candidaturas comunes. Al participar en uno de los *Foros sobre la Reforma Integral de la Constitución*, que organizó la Secretaría de Gobernación, planteó también que el Consejo General del Instituto Federal Electoral se renueve parcialmente a partir del 2003, para "no partir de cero cada siete años".

En este foro estuvieron presentes el secretario de Gobernación, Santiago Creel y el subsecretario de Desarrollo Político de esa dependencia, Juan Molinar, ambos ex consejeros del IFE, así como funcionarios de organismos electorales de los estados y especialistas.

"Soy de la idea de que el Consejo General del IFE, por mandato constitucional, pueda y deba renovarse parcialmente, por tercios o mitades, a partir del año 2003. Con ello el IFE contaría siempre con un ala experimentada en su Consejo General y con un ala renovada", indicó.³⁷⁰

"Por supuesto, dicha modificación no la pienso ni la propongo para mí. Mi compromiso con la institución finaliza, sin duda alguna y bajo cualquier circunstancia, en octubre del año 2003", aclaró.

³⁶⁸ Guadalupe Irizar, "Proponen actualizar la legislación electoral" Reforma, 1 de junio de 2001

³⁶⁹ Agenda de reformas: Propuestas presentadas por el Presidente del IFE:

- Establecer un esquema de renovación parcial del Consejo General del IFE.

Permitir la reelección inmediata de legisladores federales.

Sustituir las coaliciones por candidaturas comunes.

Definir mecanismos para voto de mexicanos en el extranjero.

Revisar la fórmula de financiamiento público a partidos.

Garantizar que rindan cuentas los partidos que pierdan su registro.

Precisar los procedimientos administrativos de queja.

Reducir tiempo de campañas.

Reglamentar precampañas

Aumentar casillas especiales.

³⁷⁰ Guadalupe Irizar, Reforma, 1 de junio de 2001, *op. cit*

El funcionario subrayó que el país no requiere de una reforma electoral fundacional, sino de ajustes tanto en la Constitución como en el Cofipe. Además, consideró conveniente permitir la reelección inmediata de senadores y diputados federales para profesionalizar el trabajo legislativo.

Woldenberg se pronunció por incluir en un nuevo libro del Cofipe todos los elementos legales y operativos que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero. El presidente del IFE planteó también adoptar la figura de candidaturas comunes, que existe en las legislaciones de algunos estados, y que, a diferencia de la de coaliciones, permite conocer el caudal electoral de cada uno de los partidos. "El logotipo común impide saber cuál es el aporte en votos de cada una de las fuerzas que confluyen en las coaliciones", apuntó.

Por otra parte, José Woldenberg, en esa misma ocasión consideró necesario establecer mecanismos para que los partidos que pierden su registro por no lograr el porcentaje de votos necesario para mantenerlo, no se vean eximidos de la obligación de rendir cuentas.

"Si lo que se busca es la transparencia en el uso de recursos públicos y se pretende evitar que a través de los partidos políticos se fomente el enriquecimiento privado, la ruta legislativa seguramente encontrará dos variables cuyo orden cronológico es necesario atender y conciliar: a) la declaratoria de pérdida de registro, y b) la revisión de las cuentas finales del partido en cuestión", apuntó.

Llamó también a revisar la fórmula para asignar el financiamiento público a los partidos, pues la actual contempla un incremento automático al aumentar el número de organismos políticos registrados. Planteó explorar un nuevo método "que garantice que el costo del sistema de partidos no se incremente en forma desmedida".

Woldenberg propuso estudiar la conveniencia de reducir los tiempos de las campaña, para abatir costos y evitar que la ciudadanía pierda interés en las mismas, y la reglamentación de las precampañas en lo relativo a topes en el gasto, tiempo de duración y mecanismos de fiscalización.

Dentro de este contexto, las propuestas en materia de reformas y actualización electoral se han enriquecido son diversos planteamientos de especialistas electorales. Entre ellos, Daniel Zovatto,³⁷¹ presentó los siguientes objetivos generales, en las cuales coinciden varios especialistas en el tema como viables para México:

1. Reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos, imponer límites y ampliar la posibilidad de las contribuciones individuales).
2. Mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas a favor de la consolidación la democrática.
3. Sancionar el derroche en propaganda y sancionar las campañas negativas.

³⁷¹ José Woldenberg *op.cit*; Daniel Zovatto *op.cit*; Lujambio *op.cit*



4. Poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política.
5. Fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero.
6. Promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación.
7. Fortalecer los órganos y mecanismos de control.
8. Endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

Por su parte, el consejero electoral del IFE, Alfonso Lujambio,³⁷² como responsable de la oficina fiscalizadora de los recursos públicos a los partidos políticos ha propuesto recientemente una serie de medidas particulares que ha denominado "retos centrales" para una futura reforma electoral, con los cuales coincido y por tal caso presento íntegros:

1. Las normas cuyo cumplimiento resulta más difícil fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, estatal o municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos.
2. Un mecanismo viable de compulsión del financiamiento privado sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos los montos donados. La Secretaría de Hacienda podría comunicar dicha información (nombres y montos) a la autoridad electoral, para que ésta procediera a realizar la compulsión correspondiente.
3. Un instrumento adicional que permitiría hacer inferencias respecto de los ingresos sería contar con un poderoso mecanismo de control y compulsión del gasto de los partidos.
4. En el caso mexicano, ello requeriría de modificaciones legales para que:
 - a. Las empresas estuviesen obligadas a contestar a cualquier requerimiento de la autoridad electoral.
 - b. La Secretaría de Hacienda realizara auditorías a las empresas cuando así se lo solicitara la autoridad electoral.
 - c. Las empresas estuvieran obligadas a facturar a los partidos políticos, y sólo a los partidos políticos, propaganda electoral.
 - d. La Comisión Nacional Bancaria informara a la autoridad electoral de todo asunto relacionado con las cuentas bancarias de los partidos, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues el derecho al secreto

³⁷² Lujambio *op.cit*

bancario ha impedido que la autoridad electoral realice pesquisas con la coadyuvancia de la citada comisión.

5. Es un hecho que los medios masivos de comunicación concentran hoy gran parte del gasto electoral en las democracias. En México, en el año 2000, el 54% del gasto electoral total se concentró en prensa, radio y televisión. La subvención estatal para los partidos en la radio y la televisión creció significativamente en los últimos años, pero su importancia está muy lejos de la del mercado. El IFE monitoreo en 2000, 261 estaciones de radio y 111 de televisión, y registró 182,000 spots publicitarios comprados por los partidos durante las campañas. O México se acerca a la estructura monopsonica de otros países (la autoridad electoral como comprador único de spots en el mercado) o se regula el mercado no sólo con tarifas techo sino también con tarifas piso.
 - a). Urge regular las finanzas de las campañas internas (primarias abiertas, cerradas, etc.) para conquistar candidaturas a cargos de elección popular.
 - b). En la medida en que desviaciones de recursos públicos municipales, estatales y federales para favorecer a partidos son constitutivas de delitos, la autoridad electoral ha contado en algunas ocasiones con la coadyuvancia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos electorales perteneciente a la Procuraduría General de la República, en la investigación de supuestas faltas administrativas cometidas por partidos políticos. Sería, sin embargo, importante explorar la posibilidad de reformar la ley para que cualquier órgano fiscalizador -de la Federación y de los Estados- realizara una auditoria a cualquier gobierno municipal, estatal o federal cuando así se lo solicitare la autoridad electoral.³⁷³

Pero, obviamente, este conjunto de propuestas de las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de "políticos de negocio" o "partidos como negocio de familia". De ahí, precisamente, la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electos, por cuanto creemos que es este un instrumento de la mayor importancia no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para ejercer un mayor control -institucional, interpartidario y de la opinión pública- sobre los funcionarios electos y los políticos.

³⁷³ Lujambio *op.cit*

En suma, los nuevos tiempos exigen de la acción política una vuelta a la ética. En ello, Zovatto llama a iniciar "una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, el financiamiento de la política juega un papel central. O hacemos algo, rápido y en la dirección correcta o de lo contrario la democracia dejará de ser 'el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo' para convertirse en 'el gobierno del dinero, por el dinero, y para el dinero'."³⁷⁴

³⁷⁴ Daniel Zovatto, *op.cit.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Propuestas adicionales de reformas electorales

Entre las lecciones más recientes de los procesos electorales en materia de financiamiento público y privado, prerrogativas y medios de comunicación, presento algunas que sobresalen y tal vez podrían colocarse como inminentes propuestas a considerar tanto por las autoridades electorales, candidatos, organizaciones sociales y por supuesto por los partidos políticos.

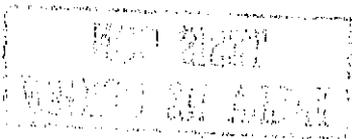
Cada elección es diferente y el comportamiento de los medios de comunicación también es distinta en cada elección:

1. En materia de medios y elecciones:

- a. Analizar el tiempo y la inversión que realizan los partidos políticos en los medios de comunicación, la calidad de los mensajes y su capacidad de comunicación con la sociedad.
- b. Los partidos políticos se encuentran en un proceso de aprendizaje en el manejo de los medios de comunicación para propósitos electorales.
- c. El IFE debe de aplicar cada vez mejores métodos para la realización del monitoreo de los noticieros.
- d. Se debe poner mayor atención en el desarrollo de las campañas electorales en los medios de comunicación impresa.
- e. Los medios de comunicación también están en proceso de cambio.
- f. Es importante analizar el papel de las encuestas y la medida en que modifican las preferencias de los electores.
- g. Reglamentar y promover los debates políticos entre candidatos y dirigentes políticos.

2. Sobre el fortalecimiento de la autoridad electoral:

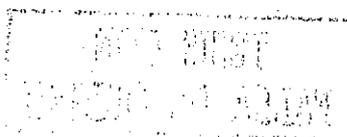
- a. Ratificar de manera constitucional, que el IFE es una institución del Estado mexicano de alto interés público y nacional, por lo tanto se le extienden todos los beneficios de los que gozan las instancias públicas en materia de uso del tiempo oficial en los medios de comunicación concesionados y permisionarios. Así como de todas aquellas prerrogativas presentes o futuras que el Estado establezca para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país, con los apoyos, deberes y obligaciones que imponga a particulares o servicios sociales, políticos, militares y administrativos, sin restricción alguna para esta función.



- b. Ratificar de manera constitucional que el IFE es una institución pública del Estado mexicano, de alto interés público y nacional, con personalidad propia y facultades para solicitar de manera fundada y aprobada por su pleno en sesiones públicas o secretas información de instituciones públicas, empresas privadas o particulares que contribuya a limitar, controlar o fiscalizar los gastos de campaña de los partidos o agrupaciones políticas o candidatos independientes que participen en un proceso electoral regido por las leyes en la materia. Es decir, que su solicitud tenga validez plena, homologándola a la petición judicial, sobre información política, judicial, contable, fiscal, bancaria, financiera o de cualquier tipo que generen, resguarden, compilen u otra modalidad las instituciones públicas de los tres niveles y poderes, sin restricción alguna para esta función en la cual se argumente competencia, extemporaneidad, secrecía o confidencialidad.
- c. Dotar al IFE de mayores recursos financieros para la modernización de su estructura administrativa, electoral, de fiscalización e informática.
- d. Dotar al IFE de mayores recursos económicos para el otorgamiento de financiamiento público a precandidatos y partidos políticos registrados que lo soliciten para realizar precampañas políticas internas, y siempre y cuando se sujeten a los procesos democráticos de fiscalización que establezcan los partidos y el IFE, en convenios sancionados por el pleno del instituto y las dirigencias nacionales de los partidos políticos.
- e. Las sedes oficiales del IFE deben contar con espacios adecuados para la celebración de los debates políticos entre candidatos o dirigentes de los partidos y agrupaciones políticas.
- f. Definir una nueva agenda de reformas constitucionales sobre la unificación de facultades legales, estructuras, operación y autonomía de los órganos electorales locales en todo el país, a partir de los modelos federales del IFE y Trife, respectivamente.

3. En materia financiamiento y control del gasto:

- a. Aumentar el monto del porcentaje de la aportación privada a los partidos políticos y candidatos del 10% al 30%, estableciendo una rigurosa reglamentación y fiscalización de su origen y aplicación.
- b. Que en tiempos electorales sean los candidatos -- propietario y suplente -- de manera exclusiva y certificada, quienes reciban los montos asignados -- vía ministraciones mensuales -- para la campaña electoral por la cual se registren oficialmente, en cuenta bancaria mancomunada y aperturada por el propio IFE.
- c. Que en tiempos electorales los partidos políticos reciban los montos asignados por el propio IFE, exclusivamente para gastos ordinarios, con la facultad de recibir aportaciones



hasta un monto de 30% de particulares, del total asignado a las campañas políticas que defina el propio instituto.

- d. Establecer rigurosos procedimientos de fiscalización que incluyan sanciones acordes a los incumplimientos de cualquiera de los actores e instituciones que participan en el proceso electoral, y la posibilidad de resarcir el daño del mal uso de las prerrogativas o financiamiento público o privado a los aportantes, con la posibilidad de iniciar juicios penales o de cualquier orden, que se deriven de un incumplimiento de las reglas aceptadas y firmadas con antelación.
- e. Con el fin de dar un buen uso, a un recurso recuperado, firmar un Acuerdo entre los partidos con registro para establecer una instancia dentro del IFE denominada de la promoción político-electoral, de carácter plural, que reciba el total de las sanciones económicas que se apliquen a los partidos y agrupaciones políticas registradas, con la finalidad patrocinar a estudiantes, investigadores, académicos que presenten proyectos anuales de tesis, investigaciones, cátedras; patrocine becarios en las universidades nacionales o en el extranjero a becarios que realicen estudios del área político-electoral; así iniciativas que promuevan la participación democrática y cultura política en México. Los beneficiarios de este sistema, podrían realizar estancias, prácticas docentes o servicios académicos en el IFE, como retribución a una beca o patrocinio otorgada por esta institución.
- g. Regulación y fiscalización el financiamiento público y privado de las precampañas y campañas políticas de los partidos políticos y agrupaciones políticas registradas ante el IFE.
- h. Regular con una normatividad específica y precisa la elaboración y difusión de encuestas, donde se exponga la metodología y obligadamente se publique nombre del contratante y o la institución patrocinadora.

4. En materia de representación política y fortalecimiento legislativo:

- a. Modificar los artículos 59, 115, 116 y 135 de la Constitución Política para permitir la reelección de legisladores, a partir de las elecciones presidenciales de año 2006.
- b. Modificar el artículo 83 constitucional para incrementar los requisitos para impedir la reelección presidencial. Actualmente, sólo se requiere una modificación a la Constitución por las dos terceras partes en el caso del Congreso y de una mayoría simple de las legislaturas estatales. Por tanto, se propone que para modificar la Constitución y aprobar la reelección presidencial, se requiera la aprobación de las cuatro quintas partes de ambas cámaras federales y con la mayoría de dos tercios de las legislaturas de los estados.



- c. Reelección limitada de 3 hasta 30 años de los legisladores - diputados federales y locales y senadores - que deseen reelegirse por la vía de la mayoría relativa, acumulable y aplicable a cualquier tipo de representación popular, a partir de que entre en vigor la reforma.
- d. Establecer un periodo consecutivo de 12 años como máximo a los legisladores -- diputados federales y locales y senadores -- que deseen reelegirse por la vía de la representación proporcional, acumulable y aplicable a cualquier tipo de representación popular, a partir de que entre en vigor la reforma.
- e. Establecer un auténtico servicio de *staff parlamentario*, para cada legislador en apoyo a sus labores legislativas y de representación política.
- f. Establecer un servicio civil de carrera en todas las instituciones electorales y de representación popular del país.

5. En materia de representación política en el Distrito Federal:

- a. Conversión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un Congreso local, con todas las facultades y atribuciones similares a los de un estado de la Unión, que procedan para el caso del Distrito Federal.
- b. Conversión del Distrito Federal en estado de la Unión, con todas las facultades legales similares a un estado de la República que procedan para el caso de la sede de los poderes federales.
- c. Aprobación por el Congreso de la Unión, para que el Distrito Federal, cuente con su propia constitución política local, y leyes, estatutos y reglamentos que de ella emanen.
- d. Establecimiento de cabildos en las jefaturas delegacionales del Distrito Federal y elección de sus integrantes a través de planillas presentadas por los partidos políticos e integradas por ciudadanos representativos en lo territorial, social y político como contrapeso a los jefes delegacionales electos en el mismo proceso. Esta figura sustituiría a los representantes vecinales y territoriales que existan en la demarcación. Su representación estaría normada con criterios de reparto de posiciones por la representación proporcional de todos los partidos políticos registrados que alcancen un mínimo de votación, y tendrían un carácter de funcionarios públicos con todos los derechos y obligaciones que establece la Ley.

6. Sobre el fortalecimiento de los partidos y agrupaciones políticas:

- a. Permitir el registro de partidos políticos locales en el Distrito Federal o unificación de criterios constitucionales para fomentar su participación de manera local en cualquier estado de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b. Legislar sobre el registro de los partidos politicos y la cancelación del mismo, donde el criterio del tope de votación nacional mínima (2%), sea reconsiderada y a su vez los motivos de cancelación se extiendan a considerar como faltas graves lo siguiente: las reiteradas sanciones por faltas administrativas ante el IFE, sanciones económicas, comprobación a posteriori de las formas la obtención del registro por medios ilícitos, mal manejo del patrimonio público vía financiamiento o prerrogativas, mala imagen pública, nepotismo en sus principales cargos directivos, falta de convenciones o asambleas democráticas en la elecciones de dirigentes nacionales o locales, ante la presencia de funcionarios acreditados por el IFE, nula rotación de funcionarios en los Comités Ejecutivos Nacionales, o representantes ante el IFE, entre otras causales a analizar. Por la amplitud de esta propuesta lo más conveniente plantearse realizar una reforma política que se denomine de los partidos politicos, que derive en una Ley que regule con precisión la vida interna y pública de estos.
- c. Legislar en materia de responsabilidades públicas de los dirigentes políticos responsables de la dirección o administración de los partidos políticos, que reciban registro y acepten recursos financieros oficiales, de tal manera que a estos se les equipare en las responsabilidades de los servidores públicos federales, para que adquieran las mismas responsabilidades y en su caso las sanciones.
- d. Mayores facultades de los partidos políticos en los Congresos Federal y Estatales, en materia de nombramiento, ratificación y destitución de servidores públicos, en los tres niveles y poderes.
- e. Mayores facilidades y recursos económicos a los ciudadanos que deseen registrar una agrupación política.
- e. Para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, establecer una cuota legal mínima del 10% obligatoria para los partidos políticos, del total de sus candidatos registrados denominada de *representación ciudadana independiente*, para brindar espacio, cobertura y opciones a quienes aspiran a participar como candidatos independientes en un proceso electoral, sin ser miembros de un Partido o Agrupación Política, y pueda hacerlo legalmente a través de cualquier instituto político - con registro vigente - de su preferencia, para cualquier cargo o puesto público de elección popular en disputa, ya sea local o federal. Tendrían un registro legal con todos sus derechos y obligaciones que establece la Ley para los candidatos con partido, y sin obligatoriedad para militar en la organización que lo postule.

7. Sobre el fortalecimiento del proceso electoral:

- a. Unificar los periodos de elección de los ejecutivos estatales, municipales y legisladores locales a partir de las elecciones presidenciales e intermedias de legisladores federales,



con el fin de disminuir la gran cantidad de procesos electorales que se suceden en todo el país, en sólo dos grandes procesos, a partir del 2006 y 2009.

- b. Permitir la reelección de los presidentes municipales, por otro periodo inmediato, al que fue electo.
- c. Fortalecer el marco legal federal y estatal de competencia de los tribunales electorales para lograr un respeto absoluto e irrestricto a los fallos en lo contencioso electoral, como garantía de cualquier actor, para recurrir a estos como última instancia legal y legítima para dirimir las diferencias o resolver conflictos derivados de procesos electorales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía

- Academia Mexicana de Derechos Humanos, Observación de gastos de campaña para jefe de Gobierno del Distrito Federal, 1997, México, AMDH, 1997.
- Adamany, David, *Political Money: A Strategy for Campaign Financing in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975.
- Adler-Lomnitz, Larissa, Claudio Lomnitz Adler e I. Adler, "El fondo de la forma: actos públicos de la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional, México 1988", en Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- Alcocer V., Jorge (comp.), *Dinero y partidos, propuesta para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, México, CEPNA/Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert.
- Alcocer, Jorge y Morales Rodrigo (coords.) *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Alemán Velasco, Miguel, "El financiamiento del PRI", en *Examen*, México, marzo de 1993.
- Alemán Velasco, Miguel. *Las finanzas de la política*, México, Editorial Diana, 1995.
- Allum, P. A. "Italy", en Manley Henig (comp.), *Political Parties in the European Community*, Londres, George Allen and Unwin, 1984.
- Autores varios. México: setenta y cinco años de Revolución (El desarrollo político) México, FCE / INEHRM, 1988.
- Aziz Nassif, Alberto, "Los partidos políticos en México: una mirada frente a 1994", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 2, núm. 3, diciembre de 1993.
- Azocar, Andrés. "Dudas en el camino", en *Perfiles Liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, pp. 24- 25.
- Bakvis, Herman (ed.) *Canadian Political Parties. Leaders, Candidates and Organization*, Dundurn, Toronto, 1991.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. "La reforma electoral de 1996", en *Después del PRI, las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPC, A.C. 1998, pp. 13-34.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia", *Después del PRI, las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPC, A.C. 1998, pp. 75-96.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997.
- Blais, André, "El debate en torno a los sistemas electorales", en *International Political Science Review*, vol. 12, núm. 3, julio de 1991.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, cap. I, pp. 13-30.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México, FCE, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975.
- Calle, Humberto de la, "Colombia. No hay mal que por bien no venga", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, pp. 22-23.
- "Canadá", en *Government Financing of National Elections Political Parties, and Campaign Spending in Various Foreign Countries*, Library of Congress; Washington, D. C. , Law Library, 1980.



- Cárdenas Gracia, Jaime. *Partidos políticos y democracia*, México, IFE (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 8), 1996.
- Carpizo, Jorge, "La reforma federal electoral de 1994", en Jorge Alcocer (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.
- Castillo Vera, Pilar del. "La financiación de los partidos políticos", en *Voz y Voto*, núm. 27, mayo de 1995, pp. 32-37.
- Castillo Vera, Pilar del, "La financiación de los partidos políticos", en *Voz y Voto*, núm. 28, junio de 1995, pp. 28-31.
- Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI Editores de España, 1985.
- Castro Rea, Julián. *Elecciones en Canadá*, México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM, 1995.
- Chevallier, Jean-Jacques. *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, Madrid, España, Aguilar, 1984.
- Cerdas-Cruz, Rodolfo. "Financiación, partidos y campañas", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, pp. 26-27.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, febrero de 1997.
- Conceptos de la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990.
- Cordera Campos, Rafael (comp.), *La nueva reforma política. Las perspectivas de la reforma política a partir de la elecciones de 1991*, México, El Nacional / UNAM, 1991.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia México*, IFE (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 5), 1995.
- Del Villar Kretchman, Samuel, "La 'legitimidad' partidocrática. El control electoral, 1988-1994", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996, pp. 225-294.
- Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990, Secretaría de Gobernación.
- "Elecciones 1997: acuerdos y desacuerdos en el financiamiento de los partidos políticos", en *Este País*, núm. 72, marzo de 1997, p. 21.
- Emmerich, Gustavo Ernesto. "Las Elecciones en México, 1808 - 1911: ¿Sufragio efectivo?, ¿No reelección?", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Estados Unidos, Gobierno de *Ley Federal relativa al Financiamiento de las Campañas*, febrero de 1994, Internet.
- Fariás Mackey, Luis. "Los organismos electorales de 1994", en Pérez Fernández del Castillo, Germán et al., (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1985.
- FECA Amendment de 1974, en *Public Law*, 93-443, 93d Cong, 2d. Sess. 1974.
- Federal Election Campaign Act Amendments de 1976, en *Federal Election Campaign Laws*, recopilado por The Federal Election Commission, Washington, enero de 1980.
- Fletcher, Frederick J., "Playing the game. The mass media and the 1979 campaign", en *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982.

1999 FEB 10
 TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

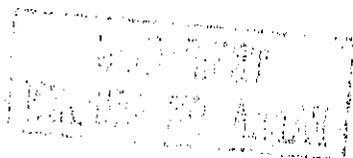
- Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Altiplano, 1980.
- Gil Villegas, Francisco. "La cultura política: estado actual del debate", en *Ideas Políticas*, núm. 3, Fundación Cambio XXI, 1992.
- González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Hale, Charles A. *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Heard, Alexander. *The Cost of Democracy*, Chapel Hill, University of South Caroline Press, 1960.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1984.
- Herbert E. Alexander, "Political Finance Regulation in International Perspective", en Malbin, M. J. (comp.), *Parties, Interestgroups, and Campaign Finance Laws*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.
- Herbert E. Alexander. *Comparative Political Finance in the 1980's*, Cambridge University Press, 1989.
- Hernández Carbajal, Efraín, "Financiamiento y ley en las campañas electorales", en *Bien común y gobierno*, julio de 1997, pp. 37-42.
- Hinojosa, Óscar, "Partidos políticos. Financiamiento público, privado y secreto", en Alcocer, Jorge y Morales Rodrigo (coords.), *La organización de las Elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Hofstadter, Richard, *La Tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, México, FCE, 1985.
- Huntington, Samuel, *Orden político de las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1992.
- IFE. Normatividad en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, 1997.
- IFE, Presupuesto a los partidos 1997, 3 pp.
- IFE, Presupuesto a los partidos 1998, 2 pp.
- IFE, Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta el consejero presidente, por el que se aprueban modificaciones al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal de 1998, sesión ordinaria, 30 de enero de 1998.
- Jáquez, Antonio, "Grandes empresarios, beneficiarios de las privatizaciones y del Fobaproa, financiaron la campaña presidencial del PRI en el 94", en *Proceso*, núm. 1152, 29 de noviembre de 1998, pp. 6-11.
- Krauze, Enrique, *Historia de la Revolución mexicana: la reconstrucción económica*, tomo 10, México, El Colegio de México, 1985.
- Lujambio Irazábal, Alonso, "Fiscalización", exposición temática en la Reunión de las Juntas Ejecutivas locales y Distritales de la II Circunscripción para el análisis del proceso electoral federal de 1997, 27 de agosto de 1998.
- Madrado, Jorge, "La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1992.
- Malbin, M. J. (comp.), *Parties, interestgroups, and campaign finance laws*; Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Reserch, 1980.
- Marcos, Patricio, *El sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1985.



- Márquez Padilla, Paz Consuelo, "Elecciones en Estados Unidos"; en *Nexos*, núm. 219, marzo de 1996.
- Medina Peña, Luis, *Evolución Electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978.
- Mendive Abreu, Lázaro, "Historia del financiamiento de los partidos políticos en México", en *Examen*, núm. 80, abril de 1996, pp. 38-40.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democráticas, 4), 1995.
- Meyer, Lorenzo, "La Revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911 - 1940", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 69- 99.
- Meyer, Lorenzo. "El Estado mexicano contemporáneo", en *Lecturas de Política Mexicana*, México, El Colegio de México, 1981.
- Middlebrook, L., K. Cook, J. Molinar, *The Politics or Economic Restructuring; State Society Relations and Regime Change in Mexico*, Eds. Center of US- Mexican Studies, UCSD.
- Ministerio del Interior, *Régimen electoral, normativa básica*. Madrid, España, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1985.
- Mirón Lince, Rosa María, "Financiamiento y Campañas en Estados Unidos"; en *Ideas Políticas*, núm. 3, año I, septiembre-diciembre 1992, Cambio XXI, Fundación Mexicana, 1992.
- Molina Pasquel, Roberto, "El marco constitucional de la rectoría económica del Estado"; en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Doctrina Constitucional, México, t. I., Cámara de diputados, LII Legislatura, 1985.
- Molinar Horcasitas, Juan, *Los tiempos de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- Mortati, C., "Disciplina dei partiti nella costituzione italiana", en *Reaccolta di scritti*, III, Milano, 1972.
- Navas Carbo, Xiomara, "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", en Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, 516 pp.
- Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, 516 pp.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, España, Fundación Friedrich Ebert, 1986.
- O'Donell, Guillermo, *El Estado Burocrático autoritario, 1966-1973; triunfos y derrotas y crisis*. Belgrano, Buenos Aires. 1982.
- Olivero, Roberto H, *El financiamiento de partidos políticos en Argentina: un problema de cultura política y valores sociales*, Buenos Aires, Argentina, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias (Colección Tesis y Ensayos) 1994, 267 pp.
- Orozco García, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, 2ª edición, México, Comisión Federal Electoral, 1978:
- Pajares Montolio, Emilio. *La financiación de las elecciones*. Congreso de los Diputados. Salamanca, España. 1998. pp. 466.



- Paltiel, Khoyyam Z., "Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms", en *Democracy at the Polls*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- Paoli Boli, Francisco José, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Paoli Boli, Francisco José. "Sociedad civil, partidos y elecciones", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las Elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI editores, 1985.
- Passigli, Stefano, "Italy", en *Journal of Politics*, 1963.
- Plotke, David, "Hacia una alternativa política: movimientos y políticas en unos Estados Unidos en transición", en *Estados Unidos, hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Prud'Homme, Jean Francois, "Elecciones, partidos y democracia" en Durand Ponte, Victor Manuel (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI Editores, 1994, p. 27-45.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, U. P., 1991.
- Rey, Juan Carlos. "El financiamiento de los partidos políticos, su necesidad y sus posibles peligros para la democracia" en Rey, Juan Carlos, Humberto Njaim et al., *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas, Ateneo, 1981, pp. 9-24.
- Reyes Heróles G., Federico (coord.), 1997: tareas y compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones, México, FCE, 1997.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas* (selección de textos), FCE, Lecturas Mexicanas 100, México, 1985.
- Reyes Heróles, Jesús, Discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., 1º de abril de 1977, en *Gaceta informativa*, núm. 1, Comisión Federal Electoral.
- Ricardez Pérez, José, "El financiamiento público a los partidos políticos en México", México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tesis de Licenciatura en Administración Pública, 1995, 192 pp.
- Rouquié, Alan; Guy Hermet, y Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1986.
- Sabsay, Daniel Alberto, "Argentina, eliminadas las donaciones anónimas", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, pp. 19 y 20.
- Sánchez Carrillo, Rosa Martha, "El Código Federal Electoral y su aplicación práctica", en *Las elecciones federales de 1988 en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Colección procesos electorales núm. 4, 1988.
- Santiago Castillo, Javier, "La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994", en *Polis 94*, México, UAM-I, 1994, pp. 161-179.
- Sartori, Giovanni, "La democracia etimológica" en *Teoría de la democracia, 1, El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, cap. II, pp. 41-60.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1992, pp. 149-412.
- Sasson, Donald. "The Funding of Political Parties in Italy", en *Political Quarterly*, junio de 1975.
- Senato de la Republica, "Il Financiamiento pubblico de partiti politici", 4 vols. a cargo del Segre gen Ufficio doc e stampa del Senato de la Republica, 1976.
- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política, La proyección actual de la Teoría general del Estado*, 4ª edición, México, Porrúa, 1996.



Schmitter, Plillipe C., "Corporatismo (corporativismo)", En Luna, Matilde y Ricardo Pozas, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1992. pp. 3-26

Trejo, Raciél "Las políticas de Bienestar Social del Estado mexicano", tesis de licenciatura. FCPy S. UNAM. México, 1988.

Trejo, Raciél Coord. "Perfil y semblanza de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". I ARDF México, 1991.

Trejo, Raúl. "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en Pérez F., Germán. *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso/Porrúa, 1995.

Valitutti, Salvatore y Gian Franco Ciauro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Bulzani Editores, 1975.

Vargas Baca Carlos, "Reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en el derecho mexicano y comparado", México, Facultad de Derecho, UNAM, Tesis de licenciatura, 1994, xiii, 333 pp.

Versión estenográfica del dictamen consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral correspondiente al ejercicio de 1997, 10 de agosto de 1998.

Versión estenográfica de la intervención de Arturo Sánchez Gutiérrez, director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos del IFE, en la mesa "El impacto de los medios de comunicación", en el marco del coloquio "Elecciones, representación y gobernabilidad en un Nuevo Marco normativo", efectuado en la FCPyS de la UNAM, 2 de diciembre de 1997.

Woldenberg Karakowsky, José. "El Financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en *La Reforma del PRI y el cambio democrático en México*, México, Fundación Cambio XXI - Noriega Editores, 1994.

Woldenberg Karakowsky, José, "La financiación de los partidos políticos de México", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, pp. 30-33.

Woldenberg Karakowsky, José, Ricardo Becerra, Pedro Aguirre y Lorenzo Córdova, "Las reglas electorales en el mundo", en *Etcétera*, 20 de abril de 1995, núm. 116, pp. 8-25.

Woldenberg Karakowsky, José, "Papel de las prerrogativas en la consolidación de los partidos políticos", en *Agora-IFE del Estado de Guanajuato*, núm. 12, abril de 1998, pp. 6 y 7.

Woldenberg Karakowsky, José. "Partidos, dinero y democracia: el financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en *Etcétera*, núm. 92, 3 de noviembre de 1994, pp. 13-15.

Woldenberg Karakowsky, José. "Perspectivas del sistema político mexicano", reunión en el Centro Tepoztlán, el 19 de octubre de 1996.

Woldenberg Karakowsky, José, "Reunión de las Juntas Ejecutivas locales y Distritales de la III Circunscripción para el análisis del proceso electoral federal de 1997", discurso de clausura, 19 de junio de 1998.

Woldenberg Karakowsky, José. Una reforma electoral para la democracia reciente, 1997.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. Discurso de toma de posesión, 1º de diciembre de 1994, en *El Gobierno Mexicano*, diciembre de 1994.

Zovatto G., Daniel, "La financiación política en Latinoamérica: una visión propedéutica", en *Perfiles liberales. Revista latinoamericana para la libertad*, México, núm. 63, octubre de 1998, pp. 16-18.

OTRAS FUENTES:

Periódicos: Reforma, El Univesal, El Heraldó, La Jornada, Milenio, Unomásuno.

Revistas: Observador Internacional, Voz y Voto, Proceso, Milenio, Este País.

Internet: terra.com.mx, reforma.com, quienesquien.terra.com.mx, proceso.com. ife.com.mx