



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

**Con estudios incorporados
A la Universidad Nacional Autónoma de México
CLAVE: 879309**

**LAS VENTAJAS DE DISMINUIR LOS TIEMPOS EN
LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
CARLOS RODRÍGUEZ GUEVARA**

ASESOR: LIC. ROBERTO JOSÉ NAVARRO GONZÁLEZ

CELAYA, GTO.

JUNIO 2009.



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Gracias Señor por darme la oportunidad de cerrar este ciclo de mi vida en el ámbito laboral.

A mis Padres:

Especialmente a mi papá Don Salvador Rodríguez Hernández (q.d.p.) por todo su esfuerzo y sacrificio en aquellos momentos tan difíciles para que yo concluyera mis estudios en ésta licenciatura, así como a mí madre (q.d.p.) quién orgullosa estaría de verme hoy concluyendo ésta pagina de mi libro. Elevando una oración por su eterno descanso.

A mis Hermanos:

María Guadalupe, Francisco Javier, María Teresa, María Clara, Salvador, José Luis, Rafael y Ema, por todo su apoyo durante estos tiempos y momentos de mi estudio.

A mi Esposa e Hijos:

Muy especialmente a mi esposa Claudia quien me impulso con gran cariño y afecto para terminar lo que comencé y que hoy se ve reflejado en la motivación de ella y de mis hijos Carlos Jorge, Claudia Fernanda y Jesús Emilio.

A todos GRACIAS

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.

Capítulo I SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

1.1	El Sistema Electoral.	2
1.2	El Instituto Federal Electoral.	9
1.3	El Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato.	13

Capítulo II EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

2.1	Los partidos políticos.	17
2.2	Fiscalización a los partidos políticos	25
2.3	Las elecciones federales y locales	30
2.4	Responsabilidad de los funcionarios públicos de organismos autónomos	31

Capítulo III LA CAMPAÑA ELECTORAL

3.1	Concepto de campaña electoral	33
3.2	Fases de una Campaña electoral.	38
3.3	La propaganda.	50
3.3.1	Aspecto histórico.	50
3.3.2	Dos elementos importantes presentes en toda propaganda.	52
3.4	La imagen del candidato.	54
3.4.1.	Las cualidades de un buen asesor.	55
3.5	Los medios de comunicación.	58

**Capítulo IV LA DISMINUCIÓN DE LOS TIEMPOS EN LAS
CAMPAÑAS POLÍTICAS**

4.1	Problemática actual.	68
4.2	La propaganda	82
4.3	La distribución de los tiempos entre partidos mayoritarios y minoritarios.	90

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La democracia se define como un sistema político cuya función consiste en elaborar las leyes y procedimientos acordes con el desarrollo de determinada sociedad. Pero la democracia es también un principio regulador de la vida individual y colectiva. Es decir, aquel tipo de representación cívica que en nombre de ella interviene la elaboración de una propuesta por medio de los partidos políticos para presentarla a la sociedad.

Los valores de la democracia son la pluralidad, la diversidad, la tolerancia, el dirimir posiciones con argumentos, el consenso y el disenso. Esto implica que la democracia esté en los ámbitos políticos, sociales y educativos.

Por lo expuesto, la presente tesis toma como objeto de estudio “Las ventajas de disminuir los tiempos en las campañas electorales”.

En su estructura, el presente trabajo académico consta de la introducción, cuatro capítulos, las conclusiones y la bibliografía consultada.

En el capítulo I se aborda del sistema electoral mexicano caracterizado por principios universales del voto, la integración de los tres poderes de la Federación, sus funciones y atribuciones y la forma en que actúan. Las funciones y actividades principales del Instituto Federal Electoral y el caso del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Se considera la naturaleza jurídica del régimen político mexicano, los principios que rigen al sistema electoral mexicano, al mencionar entre otros el de equidad, igualdad e imparcialidad que rigen un sistema electoral.

Se analiza el marco normativo del Instituto Electoral Federal y Local, al haber comprendido un estudio comparado respecto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tanto el abrogado el 15 de agosto de 1990 con el vigente de fecha 14 de enero de 2008 (Diario Oficial de la Federación). Para conocer a más detalle sus fines, atribuciones e integración.

El capítulo II se refiere al régimen de partidos políticos en nuestra Democracia. Se tuvieron en consideración los requisitos legales para su constitución y las causas de pérdida de su registro, los derechos y obligaciones de los partidos. De lo que conviene destacar los instrumentos que regulan a éstas asociaciones políticas como sus estatutos, su declaración de principios, programas de acción y su compromiso con la lucha pacífica por mejorar los niveles de vida de la población en su conjunto.

Aunado a lo anterior, se establece que órganos o comisiones son los encargados de fiscalizar la actuación de los partidos políticos; con respeto de los que se consideran asuntos internos de los partidos, cuya información no es considerada de acceso público. Por último, en el capítulo se comenta sobre la responsabilidad en que incurren los trabajadores de organismos electorales, que además de las sanciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales están sujetos tanto en el ámbito federal como local a la ley de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En el capítulo III se define sobre lo que para el Código en cita, se entiende por precampaña y campaña política, siendo que la primera forma parte de un ejercicio democrático interno de los partidos, y la segunda se efectúa dentro de un proceso electoral.

Respecto al tema de las fuentes de financiamiento se explica cómo se integran los recursos económicos de los partidos políticos, y la forma en que son distribuidos por la autoridad electoral. Hay el ejemplo de la comparación de las aportaciones que podía hacer la militancia hasta antes del 14 de enero de 2008. Las restricciones de la autoridad para evitar que dinero de dudosa procedencia se infiltre en las campañas políticas.

Un tema relevante que se considera en el capítulo es el relativo al marketing político que se utiliza en los procesos electorales por los partidos políticos. El incremento significativo en los costos de las campañas a consecuencia del uso cada vez más recurrente del radio y la televisión como estrategias electorales para alcanzar el poder público. Además del peligro para la democracia el que se tenga que establecer lineamientos de manera conjunta con los representantes de los medios sobre el uso de la propaganda electoral.

En el capítulo IV se destaca de la importancia de la disminución de los tiempos en las campañas electorales. Hay análisis previo de las fases de las campañas y se analiza en particular el tema relativo a la duración en cuanto al tiempo de las mismas en días. En el presente estudio resalta la comparación de la duración de campañas electorales de otros países como Francia y España cuya duración es de 15 días; mientras que en el caso México son 90 días, y un caso, que supera a México, es Colombia con una duración de más de 97 días.

En este capítulo se enfatiza en la problemática de la cantidad de procesos electorales que se llegan a realizar en el país, situación que va desde 8 a 15 cada año. Otro tema es el relativo a la programación de las elecciones en donde cerca de 20 entidades de la república todavía no impulsan la reforma electoral consecuente en cuanto a la sugerencia de adecuación de los códigos electorales locales al federal, lo que ocasiona sin duda, efervescencia política con tal cantidad de precampañas y campañas políticas, al no coincidir en los tiempos.

Otro tema que sin duda es urgente, es el relativo al costo de los procesos electorales porque como decía el político Alexis de Tocqueville en la obra *Democracia en América* “Una democracia no es mejor porque sea más costosa porque el dinero es incapaz de establecer una vida democrática”, al parafrasearlo concluimos que la democracia la forman las instituciones, las escuelas, las familias y lo más importante las personas.

CAPÍTULO I

1. SISTEMA ELECTORAL

1.1 El Sistema Electoral

Un sistema electoral local es da certeza, equidad, legalidad y confianza a la sociedad, los partidos políticos y atiende a la representación ciudadana.

También se dice que un sistema electoral es un mecanismo que permite convertir los votos en cargos públicos que puede ser a nivel municipal, estatal o federal.

En nuestra constitución federal se regulan de manera detallada del artículo 52 al 55 el sistema electoral mexicano que se tiene una mezcla de gobernabilidad porque se escoge a los candidatos de los partidos por elección directa como diputados a los que obtienen el mayor número de votos y proporcionalidad en cuanto a que ocupa un cargo en relación con el número de votos que se obtengan en la elección sin haber obtenido el máximo de votos en la elección.

De acuerdo con García Laguardia (1993) “Los procesos electorales periódicos y libres se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático”.¹

Las reformas constitucionales deben permitir el fortalecimiento de la democracia y establecer reglas para rescatar la búsqueda del voto popular mediante campañas que promuevan ideas, programas y propuestas claras.

Cada sistema electoral de cada país es diferente y prácticamente las variables que presentan se refieren de acuerdo con Dalla (2008) “la forma de selección de los candidatos, la forma de de candidaturas, y votos, la magnitud del distrito, las formulas electorales y el umbral”. Según sea el tipo de elección y el cargo o puesto a ocupar tiene sus características particulares en el sistema mexicano.²

Conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la forma de organización política del Estado Mexicano es el de una república representativa, democrática y federal, compuesta por 31 estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ GARCÍA LAGUARDIA J. M. (1993) **Derechos Políticos y Transición a la Democracia en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral México**, UNAM.

² DALLA VÍA, ALBERTO RICARDO. 2008. **Los sistemas electorales comparados**. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLI: 1711-1722.

Por mandato constitucional, la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo tanto de la Federación como de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República, quien es electo de manera directa, por sufragio universal cada seis años. Además de ser titular de la conducción del Gobierno de la República, el Presidente es también Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas. Está expresamente prohibida la reelección al cargo para quien lo haya detentado previamente “Sufragio Efectivo No Reelección”.

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados está integrada por un total de 500 diputados, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Todos los diputados son electos para un período de tres años y se permite la reelección después de transcurrido un periodo intermedio.

Las 300 diputaciones federales de mayoría relativa se distribuyen entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal en función del porcentaje de población del total nacional que reside en cada uno de ellos, pero por mandato

constitucional ninguna entidad puede contar con menos de dos diputaciones federales de mayoría relativa.

La cámara de senadores se integra por 128 miembros. En cada una de las entidades federativas se eligen tres senadores, dos de los cuales le corresponden al partido político que haya obtenido la mayor votación conforme al principio de mayoría relativa, en tanto que el tercero se le asigna al partido político que haya ocupado el segundo lugar en la votación de la entidad. Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Todos los senadores son electos para un período de seis años y, al igual que los diputados federales, se permite la reelección después de un periodo intermedio.

Por la naturaleza del régimen jurídico-político mexicano y dentro del marco de autonomía del que disfrutan respecto a su régimen interior, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal asumen las atribuciones relacionadas con la preparación, organización y conducción de sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus autoridades locales. Consecuentemente, tienen sus propias normas constitucionales (excepto el Distrito Federal cuyo Estatuto de Gobierno lo legisla el Congreso de la Unión.), ordenamientos legales y organismos en materia electoral.

Conforme al artículo 116 fracción IV inciso a de la Constitución Federal las elecciones de autoridades locales: para gobernador, legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, de acuerdo al pacto federal se realiza mediante elecciones libres y auténticas a través del sufragio universal, libre, directo y secreto.

Las autoridades electorales locales gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en la toma de decisiones. Les corresponde en su ámbito de acción el hacerla efectiva desde su posición.

En este sentido el referido artículo 116 fracción IV inciso e de la Constitución Federal precisa la siguiente disposición: “Los partidos políticos sólo se constituyen por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa”.

Al respecto es un hecho notorio, que algunos partidos cuentan con organizacionales gremiales afiliadas a los mismos, lo cual se prohíbe de manera expresa por la disposición citada sin que se haya hecho nada en contra de tales conductas, ya que incluso se llegan a manejar por los gremios, los colores, logos e imágenes que los vinculan con determinada asociación partidista.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Federal toda la información que posea cualquier autoridad, entidad u órgano incluso un organismo desconcentrado como lo es el Instituto Federal Electoral tiene carácter público y debe prevalecer el principio de la publicidad en lo referente a solicitudes de ciudadanos respecto de aquella información que sea de interés público conocerla.

En el precepto citado se colige, que al ser los partidos políticos entidades de interés público, el IFE está obligado dentro del ámbito de sus atribuciones a proporcionar a los particulares la información, en materia política que se le solicite, lo cual significa un avance en materia de información y el derecho a su acceso.

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Reglas que definen el sistema electoral en el país.

El partido político con registro nacional puede, participar en procesos electorales de carácter estatal o municipal, pero aquellos con registro local no pueden, según sea el caso, participar en una elección federal.

Es de resaltar que organizaciones gremiales con objeto distinto del electoral no tiene la legitimación para poder participar en un proceso electoral conforme a lo dispuesto por el artículo 41 fracción primera párrafo primero de la Constitución Federal, ello debido al conflicto de intereses que puede surgir debido a que los partidos políticos se crean de manera ex profesa para poder participar en el acceso al poder público y es el medio a través del cual los gobernados pueden pasar a tener la calidad de gobernantes, supuesto distinto al de los gremios que tienen, por lo general, como objeto el proteger los intereses de un determinado sector de la actividad económica.

Hay dos principios que distinguen al sistema electoral en México que consisten:

- 1) El financiamiento a los partidos políticos sea cual fuere su denominación, programa, ideas etcétera; se regirá por el principio de equidad, que significa que la autoridad electoral debe procurar la igualdad en el reparto de recursos de carácter económico.

- 2) El principio de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual procura la protección de la democracia para evitar que dinero de dudosa procedencia se infiltre en las precampañas y campañas de los partidos políticos.

Así comenta García Laguardia (1993) “Los efectos de los sistemas electorales dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos, y también de la forma en que dichos elementos se interrelacionan”³

Una de las ventajas de reducir los tiempos en las campañas electorales es para el efecto de disminuir el gasto destinado al financiamiento público a los partidos políticos.

Hubo coincidencia en el hecho de establecer la prohibición a partidos y particulares para contratar la utilización de tiempos electrónicos, en épocas de precampaña y campaña es un importante avance, en cuanto a la reducción de costos de la democracia.

Esa situación, en Guanajuato ha sido abordada mediante restricciones al ejercicio presupuestal que han sido plasmadas en normas financieras.

Bajo el sistema federal que rige la organización política de México, la Constitución Federal determina la organización y funcionamiento de los órdenes federal y local de gobierno. Así, el artículo 40 de la Constitución Política de los

³ GARCÍA LAGUARDIA J. M. (1993) **Derechos Políticos y Transición a la Democracia en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral México**, UNAM.

Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental. Bajo esta decisión política fundamental, recogida en nuestro Pacto Federal, el Constituyente Permanente aprobó las reformas y adiciones a los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134 y la derogación de un párrafo del artículo 97 de la Constitución General, de donde se desprende para las entidades federativas la obligación de adecuar sus Constituciones Locales y leyes, para acoger, en sus respectivos regímenes interiores, los principios y bases fundamentales en materia electoral establecidas por esa reforma constitucional.

Se debe destacar que si bien por el principio de supremacía constitucional, las entidades federativas están obligadas a recoger en las Constituciones particulares y leyes, las bases y principios que estatuye la Constitución Federal, en todo lo tocante a las autoridades electorales locales, obligaciones de las autoridades de gobierno y derechos y obligaciones de los partidos políticos estatales, en el caso de Guanajuato, el marco electoral se ha significado por estar, en muchos de los aspectos recién configurados en la Constitución Federal, un paso delante de lo que ahora se impone como una obligación constitucional para todos los estados del país.

1.2 El Instituto Federal Electoral

De acuerdo a una valoración estructural de cómo ha ido evolucionando nuestro sistema político electoral en los últimos cuarenta años encontramos que:

De 1986 a 1996, hay una maduración gradual de las instituciones y de los procesos electorales que requerían en ese entonces de apoyos financieros para blindar de viejas prácticas que tenía el sistema político.

En la etapa de 1996 a 2003, hay una consolidación e independencia del Instituto Federal Electoral al que se le asignó un presupuesto elevado para labores de credencialización, financiamiento, apoyo a la burocracia electoral y la contemplación de los salarios de los consejeros para garantizar su independencia.

A partir de 2004, y con el nuevo Consejo Electoral ya integrado en 2003, se apreció un contexto nacional de partidos sólidos y competitivos, con diferencias porcentuales entre candidatos y partidos que oscilaron entre el 1% y el 4%. Se fijan altos salarios de los consejeros para garantizar su libertad de actuación respecto de grupos de poder y de presión.

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones federales. Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990.

A partir de 1996 el IFE tiene una integración ciudadana y establecidas de manera clara las facultades del Consejo General, que tuvo a su cargo en 1997, la organización de las primera elecciones lo que generó después de décadas previas a su formación un ambiente de credibilidad hacia la institución encargada de organizar las elecciones.

Aunado a la integración escalonada de los integrantes del consejo con el afán de que las decisiones se tomen de manera equilibrada, al combinar la experiencia de los consejeros antiguos y las ideas innovadoras de los nuevos consejeros. En contraposición al anterior sistema electoral a la reforma electoral al artículo 41 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2007, en que sea hacia el cambio de los ocho consejeros y del consejero presidente, cada ocho años.

Aunado a lo anterior entra en funciones la Contraloría del Instituto Federal Electoral cuya función consiste en limitar los excesos o el poder político electoral cuando vaya más allá de las funciones y facultades que le otorga la legislación electoral.

Otra de las ventajas del artículo 41 fracción V párrafo VI de la reforma constitucional consiste en el hecho de que ni el presidente, consejeros y secretario ejecutivo podrán ocupar dentro de los años siguientes a la fecha de su retiro un cargo público en cualquiera de los poderes públicos, en cuya elección hayan participado, lo que sin duda es un acierto, y evita actos de favoritismo o apoyo desde su posición a favor de algún candidato o partido político.

Dicha reforma desde otra óptica se encuentra limitada debido a que es un lapso muy corto el que se inhabilita a los que se hayan desempeñado como consejeros para ocupar un cargo público, se debería de establecer la restricción por un tiempo mayor para que quien aspire a ser consejero tenga conocimiento de antemano que su función es de carácter técnico electoral y no política, y con ello se reste peso a la popularidad y protagonismo que en los últimos años han tomado algunos consejeros.

En éste sentido sería adecuada una reforma constitucional que limitará el uso de la información política electoral a la que tienen acceso algunos consejeros en el sentido de una futura carrera política electoral al respecto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos en materia electoral, establece en el artículo 77 “que no se podrá utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin autorización del Consejo General” dicha limitación cabe señalar que es sólo para el período de tiempo que ocupan el cargo, lo que es ineficaz hasta cierto punto, porque podría hacer uso de la información confidencial a la que tuvo acceso una vez que acabo su período de consejero, al respecto De Andrea (2008) “lo que sí importa es que siempre estará latente la posibilidad de que dicha información pueda ser usada de manera partidaria, lo que ocasiona problemas de equidad y distorsiones de todo el sistema político y constitucional del país en este caso México, puesto que se generan nuevos e inesperados brotes de conflicto interpartidario que vician el ambiente político nacional, de por sí complejo”.⁴

La función del Consejo General es la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar que todos los principios de legalidad, imparcialidad, y objetividad, guíen todas las actividades del Instituto.

La consolidación del IFE y en particular de su Consejo General se va dar en el futuro cuando se abstenga de realizar funciones de tipo partidario como lo es cuando algunos de sus consejeros toman partido en aspectos de la vida política nacional que como ciudadanos lo podrían hacer pero por su cargo o puesto que desempeñaron se deberían de abstener.

⁴ ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ DE. 2008. El consejo general del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007. Consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto, y erradicación del protagonismo.... *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLI: 967-977.

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Artículo 104 publicado el 14 de enero de 2008 “El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”.

A tal efecto, el IFE lleva a cabo en forma integral y directa todas las actividades relativas a la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, entre las que figuran las relativas a la integración y actualización del padrón y las listas de electores; la división del territorio nacional para efectos electorales; el registro de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como de los candidatos a cargos de elección popular; la fiscalización del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como de los gastos de campaña, la duración de la precampañas y campañas; el diseño e instrumentación de programas de educación cívica y capacitación electoral; la preparación de la jornada electoral; el cómputo de resultados electorales y la regulación de la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión.

De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Artículo 105 publicado el 14 de enero de 2008. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;

- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y

- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Por mandato constitucional, todas las actividades que desarrolla el IFE deben regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, valores de la democracia en el país.

Entre las principales atribuciones que la ley le confiere al Consejo General de acuerdo con el artículo 118 del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales publicado el 14 de enero de 2008, están las siguientes:

- Designar a los presidentes de los órganos de dirección a nivel local (Consejos Locales) y distrital (Consejos Distritales).
- Resolver sobre el otorgamiento y pérdida de registro de los partidos y agrupaciones políticas, además de la recuperación de los bienes de aquellos partidos que pierdan el registro.
- Determinar los topes de gastos de campaña en las elecciones federales de presidente, diputados y senadores.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados de representación proporcional y realizar las asignaciones correspondientes.
- Fijar las políticas y programas generales del Instituto.

El Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Además, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco Comisiones que se deben integrar exclusivamente por Consejeros Electorales:

- ❖ Fiscalización de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

- ❖ Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.

- ❖ Organización Electoral.

- ❖ Servicio Profesional Electoral.

- ❖ Capacitación Electoral y Educación Cívica.

1.3 El Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato

Desde 1994, Guanajuato se colocó como una entidad de avanzada en la materia electoral, pues a partir de las reformas constitucionales aprobadas por el constituyente permanente, se creó al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

como un organismo autónomo, funcionalmente independiente, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria.

Este organismo autónomo tiene encomendada la función estatal de organizar las elecciones locales y cuyo desempeño se rige por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, definitividad, objetividad y profesionalismo y cuyo órgano de dirección (consejo general), como jerárquicamente superior, se integra por Consejeros Ciudadanos, por representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los partidos políticos.

Así también, el marco electoral constitucional contempla desde 1994, la existencia del Tribunal Estatal Electoral como el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral en el estado. La Constitución Local establece que para dar definitividad y garantizar la legalidad de las distintas etapas de los procesos electorales exista un sistema de medios de impugnación de los que conocen, según su respectiva competencia, el Instituto Electoral del Estado y el Tribunal Estatal Electoral. Este marco constitucional, precursor y pionero en el país de reformas electorales que con posterioridad se sucedieron a nivel nacional como en otras entidades del país, habría de anticiparse a la autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral, objetivo que se cristalizaría dos años después de las reformas trascendentales en el Estado.

En el año de 1994 el vigente Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, ordenamiento que desarrolla en detalle las normas que regulan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, partidos políticos, las atribuciones de las autoridades electorales, los procesos electorales, el sistema de nulidades y de los medios de impugnación y los procedimientos administrativos y laborales de los funcionarios electorales.

A partir de su vigencia, el Código ha sido objeto de reformas en dos ocasiones, en los años de 1999 y 2002.

A decir de Luhmann citado por García Laguardia (1993) “la elección repetida periódicamente se convierte en un proceso, en el cual, el sistema político se puede orientar por su propia historia... La elección se convierte en un mecanismo por medio del cual, el sistema político se autosanciona y la decisión política administrativa del pasado se confirma y se rechaza”.⁵

Lo anterior, vislumbra que a medida de que se celebran los procesos electorales la madurez del pueblo en la vida democrática va a mejorar, sin embargo en algunos procesos electorales todavía se sufre del abstencionismo que es un síntoma de la inmadurez de la democracia en México y sus Entidades Federativas.

En Guanajuato, conforme al artículo 116 fracción inciso h de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen topes a las erogaciones en sus gastos de campaña, que es el equivalente al 10% del gasto realizado en la anterior elección de gobernador, lo cual sin duda fija un límite muy elevado y fuera de razón ya que los montos que se gastan en la elección de gobernador son muy elevados, y una forma de recudir sería limitarlo en la misma proporción pero refiriéndonos a la elección para cada autoridad-puesto en particular, es decir, para la elección de diputados o integrantes de los ayuntamientos y no equipar el gasto de estos últimos, con el gasto de la precampaña y campaña para gobernador.

⁵ LUHMANN. Citado por GARCÍA LAGUARDIA J. M. (1993) **Derechos Políticos y Transición a la Democracia en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral México**, UNAM

En la maduración de nuestro sistema electoral exista la idea desde hace ya algunos años a la fecha, para limitar los gastos de precampaña y campaña en la democracia mexicana, lo que lleva a la mentalidad de reducir costos, con una mentalidad de austeridad y racionalidad renovada.

CAPÍTULO II

1. EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

2.1 Los partidos políticos

El concepto de partido político que se tuvo en Grecia o Roma, o durante la Edad Media, nació a mediados del siglo XIX. Cuando la burguesía se hizo con el poder; el parlamentarismo fue limitando gradualmente las atribuciones del monarca e independizándose del poder ejecutivo. Los diputados sintieron la necesidad de agruparse para defender, con mayor fuerza sus intereses comunes en el parlamento.

En el régimen de gobierno establecido en México como república, representativa, democrática y federal uno de los anhelos de éste sistema de gobierno lo constituye el concepto “democracia” De acuerdo con su significado original, *democracia* quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen, en efecto, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno).

Las sociedades modernas están cruzadas por una diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías, proyectos, etc. Las diferencias de oficio, de riqueza, de educación, de origen regional, etc., construyen un escenario donde coexisten diferentes corrientes políticas, lo que se define como el pluralismo

social donde se forma un mosaico heterogéneo en cuanto a las ideas y discursos políticos que como decía el filósofo Voltarie uno de los grande enciclopedistas de acuerdo a Diderot al decir “podré no estar de acuerdo con tus ideas pero lucharé hasta la muerte por que tengas el derecho de manifestarlo”. Lo que sin duda desembocó en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

En este sentido Salazar y Woldenberg (2000) “pero lo más importante para la gente común, para el ciudadano estándar es que, en interacción con la tradición liberal, la democracia presupone una serie de derechos garantizados por el Estado, para todos y cada uno de los ciudadanos”.⁶

Al adquirir conciencia política los ciudadanos llegan al estado pasivo y activo de votar y ser votados, al tener una percepción de lo que significa el bien común desde su perspectiva que tratan de generalizar a través de la libertad de expresión y asociación, que cualquier Estado que se diga democrático debe garantizar.

Al respecto Dynesso y Gross (1985) no hablan de las seis etapas de un ciudadano:

⁶ SALAZAR Y WOLDENBERG. **Principios y valores de la Democracia Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1** IFE. México, 1989. Recuperado el 02 de marzo de 2009 de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

1. Las seis etapas del desarrollo ciudadano

Etapa 1 Ciudadano biológica: dependencia infantil y crianza materna.

Del nacimiento a los 3 años.

Etapa 2 Ciudadano familiar: ampliación de las influencias familiares.

De los 4 a los 5 años.

Etapa 3 Ciudadano social formativa: iniciación de las dependencias no biológicas.

De los 6 a los 9 años.

Etapa 4 Ciudadano social estratificada: desarrollo de categorías sociales y conductas de pertenencia a grupos.

De los 10 a los 12 años.

Etapa 5 Ciudadano de grupo por edad cronológica: relaciones sociales horizontales, dentro y entre grupos.

De los 13 a los 15 años.

Etapa 6 Ciudadano social compleja: búsqueda de ubicación y de la identidad adulta.

De los 17 a la edad adulta.⁷

En la actualidad la Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consecuente obligación del Estado de garantizar las condiciones mínimas y proveer las facilidades necesarias para su desarrollo.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008 señala en su artículo 22 que “Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral”.

⁷ DYNESSON Y GROSS (1985). **Una visión ecléctica del desarrollo del ciudadano por etapas: Estudio social**. México Fondo de Cultura Económica.

En el mismo sentido De Vega García (1993) señala que “el carácter más definidor de los partidos es el de ser, ante todo, organizaciones sociales que, a través de militantes, simpatizantes e incluso, votantes, expresan intereses sociales concretos y contradictorios”.⁸

Con la magnífica definición anterior de los partidos políticos resulta evidente que organizaciones gremiales o ciudadanas sin registro político están imposibilitadas para acceder al poder público en aquellos regímenes que se afirman como democráticos.

Así también lo fundamenta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008 en su artículo 22 punto 2 “Quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos”.

Es un objetivo de los partidos políticos el promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, para establecer una representación en los tres ámbitos gubernamentales, y hacer posible a los ciudadanos el acceso al poder público mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, variables cualitativas que recoge nuestra Constitución Federal para caracterizar al régimen democrático.

⁸ DE VEGA G. P. (1993) **Crisis de la representación política en Memoria II** Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, UNAM.

Se establece de acuerdo al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales publicado el 14 de enero de 2008 en su Artículo 5° Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y afiliarse a ellos individual y libremente ”.

Ahora bien el Código de Procedimientos e Instituciones Electorales publicado el 14 de enero de 2008 en el artículo 24 inciso B señala que para obtener el registro de partido político nacional debe “Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate”.

La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en elecciones federales debe solicitar y obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral. La denominación de partido político nacional se reserva a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal, con el cual adquieren el derecho de participar también en las elecciones locales y municipales. Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional debe formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, así como contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales.

El incremento de asociaciones políticas y partidos nuevos, en el período de 1997- 2003, tiene relación con el apoyo financiero que reciben de la autoridad electoral una vez que obtienen su registro, existe un doble incentivo institucional para la existencia de esas organizaciones: el de su reconocimiento jurídico y las prebendas que en materia de recursos monetarios y materiales tiene derecho una vez obtenido su reconocimiento legal.

En el periodo de 1997- 2003 de los dieciocho partidos nuevos tres de ellos ya habían participado en anteriores procesos electorales, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Partidos nuevos en elecciones federales periodo 1991-2003.

1991	1994	1997	2000	2004
PT	PDM	PPS	CD	PMP
PVEM	PT	PDM	PSN	PLM
PRT	PVEM		PCD	PFC
PDM			DS	
			PAS	
			PARM	

Fuente: **Enciclopedia parlamentaria de México**, vol. III, t. 2: Legislación y estadísticas electorales (1987-1997), Instituto Federal Electoral- Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p.190.

En la siguiente tabla 2, se muestran los partidos políticos que perdieron su registro en el periodo de 1997- 2003 por no obtener el porcentaje mínimo de sufragios requeridos por la ley.

Tabla 2. Partidos políticos que perdieron su registro en el periodo de 1997- 2003.

1994	1997
PPS	PFCRN

Fuente: **Enciclopedia parlamentaria de México**, vol III, t. 2: Legislación y estadísticas electorales (1987-1997), Instituto Federal Electoral- Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p.190.

En la tabla 3 se presentan el número de organizaciones que solicitaron y obtuvieron su registro como agrupaciones políticas nacionales durante el periodo 1991- 2003, en ella se puede ver el incremento de solicitudes notables desde 1997.

Tabla 3. Número de organizaciones que solicitaron y obtuvieron su registro como asociaciones políticas nacionales, periodo 1991-2003.

Año de elección	Solicitantes	Obtuvieron registro
1991	0	0
1994	0	0
1997	24	8
2000	46	43
2003	82	38

Fuente: **Enciclopedia parlamentaria de México**, vol III, t. 2: Legislación y estadísticas electorales (1987-1997), Instituto Federal Electoral- Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p.190.

Los partidos políticos nacionales disponen de un conjunto de derechos y prerrogativas entre los que destacan los de acceso permanente a la radio y la televisión; recibir financiamiento público y constituir frentes políticos y coaliciones electorales. Entre las causales de pérdida de registro figura la de no obtener al menos el 2% de la votación emitida en una elección federal ordinaria. Si se pierde el registro, no puede volver a solicitarse hasta después de transcurrido un proceso electoral ordinario. Lo cual se establece de manera expresa por el artículo 32 fracción 2 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de de enero de 2008 que dispone “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.

En el artículo 17 de la Constitución Local de Guanajuato se establece que los partidos políticos “son entidades de interés público y tienen como fin primordial promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, para ello tendrán el derecho exclusivo a postular candidatos por sí mismos, candidatos comunes o a través de coaliciones ”.

En este sentido De Vega García (1993) señala “El pueblo -escribía éste- es admirable para elegir a aquéllos a quienes debe confiar una parte de su

autoridad... ¿Pero sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá.”⁹

Con la afirmación categórica del autor citado, nos refiere la cuestión que se genera en el régimen democrático que exige la existencia de partidos políticos para acceder al poder público, sin embargo, la línea importante estriba en saber el momento en el cual quien ejerce el poder se vuelve representante de la voluntad popular y no de la de un grupo o sector político determinado y con intereses particulares.

El artículo 41 de la Constitución Federal recoge en gran medida los principios y bases a los que deben sujetarse los partidos políticos para su formación, funcionamiento, participación en los procesos electorales y en general en el sistema democrático nacional; los principios para el financiamiento para sus actividades ordinarias, de las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas. Regula sus procesos internos de selección de candidatos y el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

La cuestión del constitucionalismo ha ocurrido como un fenómeno global plasmado en las constituciones de diferentes países, a los que se califica dentro del régimen democrático: el artículo 49 de la Constitución Italiana, el artículo 4 de la Constitución Francesa y el artículo 6 de la Constitución Española, son ejemplos entre otros.

⁹ DE VEGA G. P. (1993) **Crisis de la representación política en Memoria II** Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, UNAM.

La consolidación de un sistema de partidos, como base de las contiendas electorales, en el que se ha erigido todo un andamiaje jurídico que regula a los partidos políticos en sus aspectos más detallados.

Cumplido F. citado por García Laguardia (1993) puntualizó la situación de los partidos de la forma siguiente: “Hemos hablado de reformas institucionales – decía- pero ¿Qué lugar tiene el problema de la cultura política, no sólo en la sociedad sino en el comportamiento de los actores? El comportamiento de los políticos, por ejemplo, de los diputados, es un aprendizaje, pero muchas veces las democracias parece ser que se suicidan, no sólo por el mal diseño institucional, sino por los comportamientos de sus miembros. En el fondo hay una vocación de morir. ¿De qué manera se puede salvar la vocación democrática? ”.¹⁰

Entre las nuevas atribuciones que ejercerá el Instituto Federal Electoral, de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, se encuentra su vinculación con los organismos estatales electorales con quienes puede celebrar convenios para hacerse cargo de la organización de los procesos electorales locales, en el contexto de respeto a las bases del pacto federal. Consideramos que esta facultad, prevista por la Constitución Federal, si bien tiene por fin coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales locales, debe ser en todo caso, una facultad cuyo ejercicio sea de manera excepcional y extraordinaria y no como un sistema, ya que se originaría la falta de trabajo por parte de la autoridad local.

¹⁰ GARCÍA LAGUARDIA J. M. (1993) **Derechos Políticos y Transición a la Democracia en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral México**, UNAM.

La legislación en la Entidad ha sido de avanzada, en virtud de que el imperativo constitucional nos obliga a establecer tipos penales, así como la determinación de faltas en materia electoral, tarea que la legislación penal y electoral ya contemplan. Sin embargo, valoramos la necesidad de elevar a rango de norma constitucional, su previsión en las leyes secundarias. Estas reformas que se describen se encuentran descritas en las adecuaciones propuestas al artículo 31 de la Constitución Local del Estado de Guanajuato.

2.2 Fiscalización a los partidos políticos

Una de las nuevas atribuciones que se encomendaron por la Constitución Federal al IFE se relaciona con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, a través de un órgano técnico del Consejo General de dicho Instituto. El artículo 41 establece que en el cumplimiento de sus atribuciones este órgano no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Y que además, este órgano será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización de los partidos políticos en las Entidades Federativas puedan superar la limitación que impone los secretos antes referidos.

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008, en su Artículo 41 fracción I dispone que “Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las reglas previstas en este Código”.

Las normas cuyo cumplimiento resultan más difícil de 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, lo que sin duda rompe las reglas del juego limpio en los procesos electorales.

La comisión de fiscalización de acuerdo con la ley electoral está facultada para realizar auditorías y revisiones en las cuentas de los partidos políticos.

Hay varios temas respecto de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos que requieren atención, como son:

- Las empresas estuviesen obligadas a contestar a cualquier requerimiento de la autoridad electoral, respecto de operaciones realizadas con agrupaciones políticas.

- La posible facultad de la Secretaría de Hacienda a través de la Dirección General de Auditoría Fiscal de realizar auditorías a las empresas cuando así se lo solicitará la autoridad electoral.

- Las empresas estuvieran obligadas a facturar a los partidos políticos, y sólo a los partidos políticos, propaganda electoral, y que se abstuvieran de celebrar operaciones mercantiles con particulares o empresas que carezcan de fines políticos.

- La Comisión Nacional Bancaria tuviera la facultad de informar 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 bancario, previsto por la Ley de Instituciones de Crédito, ha impedido que la autoridad electoral realice investigaciones en coordinación con la referida Comisión.

En el artículo 77 fracción 3 del COFIPE, abrogado, de fecha 15 de agosto de 1990, se establecía que los funcionarios del IFE guarden reserva sobre el contenido de la información que reciban en el ejercicio de su facultad de fiscalización, en la inteligencia de que el instituto únicamente dará a conocer la determinación respectiva.

Además conforme al Artículo 83. c) del COFIPE abrogado de fecha 15 de agosto de 1990, El Consejo General del Instituto Federal Electoral tenía como facultad:

Requerir, cuando medie solicitud de la Comisión de Fiscalización en ejercicio de sus funciones:

- I. A cualquier persona física o moral o institución financiera, información relativa a sus operaciones con partidos y agrupaciones políticas nacionales, y
- II. A las autoridades competentes, información y documentación fiscal, financiera y fiduciaria o de cualquiera otra materia relacionada con las

operaciones que cualquier persona física o moral haya realizado con algún partido político o agrupación política, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En todo caso, la solicitud deberá hacerse por escrito y en ella se establecerán los plazos en los que se deberá hacer entrega de la información y documentación requeridas, que en ningún caso será menor de 15 ni mayor de 45 días hábiles.

d) Requerir a las personas físicas y morales, instituciones financieras y autoridades, la información y documentación que le soliciten las autoridades electorales locales en ejercicio de sus facultades de fiscalización, así como transmitirla al órgano requirente.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de enero de 2008, se crea la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el ejercicio de sus atribuciones no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene para el ejercicio de sus funciones como facultades:

- a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;
- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código, entre otras.

Con las anteriores facultades se pretende que el Instituto Federal Electoral podrá realizar las investigaciones completas, creíbles y serias que se requieran; además con esto se termina con las excusas que de diversa índole se argumentan

para no proporcionar las informaciones requeridas, como aducir que la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es obligatoria para las autoridades administrativas, por así disponerlo los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

En el anterior artículo 49 B inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se establecía que El IFE a través del Consejo General o de la Junta de Fiscalización puede “Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, de sus procesos internos para la selección de candidatos y de campaña”. Sin embargo no se detallaban las facultades como en el actual artículo 81 del Código en vigor.

En este sentido es también conveniente que el IFE no invada la esfera interna de los partidos y tampoco en sus actividades partidarias, lo que si se delimita en la reforma publicada en el Diario Oficial de 14 de noviembre de 2007.

2.3 Las elecciones federales y locales

En el título quinto, de la Constitución Federal, que se refiere a los Estados de la Federación nos indica de manera directa las reglas para la elección gobernadores, miembros de las legislaturas locales y ayuntamientos, recoge a su vez el principio de la no reelección, el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

De una manera diferenciada se encuentra establecido el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales, en el campo de la competencia electoral local, establecido dicho derecho en el artículo 41 párrafo sexto de la Constitución Federal.

Las reformas a la Constitución Federal en la materia electoral posibilitan a que se realicen en el ámbito administrativo o jurisdiccional local, el recuento total o parcial de los procesos comiciales locales; según se desprende del inciso I) de la fracción IV del artículo 116. Esta previsión se traslada a nuestro marco constitucional particular en la reforma que se propone en el artículo 31.

2.4 Responsabilidad de los funcionarios públicos de organismos autónomos

En el ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, las reformas efectuadas al artículo 108 por el Constituyente Permanente Federal prevé que los funcionarios y empleados de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, sean responsables y estén sujetos a las sanciones que al efecto determine la ley. En vista a que se reconoce por la Constitución Federal que toda persona que desempeñe un cargo o función públicos de cualquier naturaleza en dichos organismos autónomos puede ser sujeto de responsabilidad y consecuentemente, ser sujeto de las sanciones que prevea la ley por desacato a las normas que rigen su actuación.

CAPÍTULO III

1. LA CAMPAÑA ELECTORAL

3.1 Concepto de campaña electoral

En el siglo XV, época de la Revolución Industrial, el gran crecimiento de los intercambios mercantiles entre distintos gobiernos, y del comercio exterior, creó la necesidad de información y rápida transmisión de datos y mensajes.

A partir de ese momento, es cuando comenzaron a surgir los distintos medios de comunicación y difusión, comenzando con el diario (transmitía noticias rápidas y regulares), y luego el telégrafo (transmitía de manera confiable con poco tiempo y a través de miles de kilómetros).

El contexto dio lugar al desarrollo de las agencias de noticias (permitieron que los diarios dispongan de información inmediata).

La tecnología siguió creciendo hasta llegar a la radiodifusión, el cine, la televisión etc.

Estos medios de difusión fueron los que permitieron el contacto y la comunicación entre los distintos países, siendo originariamente una comunicación de tipo comercial.

Al IFE a nivel federal o al IEEG a nivel Estado de Guanajuato corresponde la preparación y organización de las elecciones federales y locales respectivamente.

Una campaña electoral consiste de acuerdo con González Longoria (1997) “en la puesta en práctica por un Partido Político de un proceso de comunicación persuasivo, fundamentalmente de masas, de índole ideológica, con el objetivo de conseguir votos del electorado, y con el fin último-real o aparente- de obtener poder para realizar el bien común”¹¹

Lo que configura la asociación de campañas políticas con los medios de comunicación, ambos sin duda confluyen dentro de sus intereses particulares que persiguen.

Así de acuerdo con IFE (2000) “Las campañas electorales, que comprenden el conjunto de actividades que pueden desarrollar los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados en búsqueda del voto popular, se pueden iniciar en el momento mismo en que la autoridad electoral resuelve sobre el registro de las candidaturas correspondientes y en todos los casos debe concluir tres días antes de la jornada electoral”

¹¹ GONZÁLEZ LONGORIA S. **El ejercicio del Periodismo**, (1997). México, Trillas.

También de acuerdo con Nohlen *et al* citado en Tesauro del IFE (2000) por campaña electoral se “Designa una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un período variable precedente a la votación, y durante la cual generalmente en el marco de un régimen especial de libertades y garantías- los partidos políticos y sus candidatos realizan una serie de actividades de proselitismo y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitadas por un régimen especial de financiación”. Aquí se conceptualiza a la campaña como un período fijado en el tiempo por la ley para que los actores políticos puedan conseguir su objetivo de alcanzar el mayor número de votos y ser depositarios de la soberanía que les confiere el pueblo, en el ejercicio democrático que lo cristaliza siendo la votación popular. Además dentro de la campaña se realizan actos de campaña que constituyen de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aquellos “Actos consistentes en "las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas”. Dentro de éstos se comprende lo que son los mensajes enviados por los partidos políticos a través de medios electrónicos como son la televisión, el radio, el cine, el internet etcétera. De tal manera que cualquier partido político a través de sus candidatos debe sujetarse en cuanto al uso de medios electrónicos a los plazos fijados por la ley y la autoridad política, al estar estrictamente prohibido cualquier tipo de propaganda política fuera de dichos términos, lo que atentaría en su caso al principio de equidad que rige la contienda electoral en el sentido de que todos tengan los mismos derechos en cuanto a términos de tiempo para dar a conocer sus postulados y propuestas de campaña. La propaganda política en cuanto a su uso en el tiempo se limita a que los documentos o mensajes políticos se entreguen o promocionen entre los ciudadanos en los tiempos que comprenden el plazo electoral de la campaña.¹²

¹² Instituto Federal Electoral Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (2000). **Tesauro**. Recuperado el 20 de febrero de 2009 de <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/Biblioteca/2006Tesauro-part1.pdf>

De acuerdo con el artículo 184 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato la campaña electoral es “ el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto ”.

De acuerdo con el artículo 41 sección III fracción IV párrafo primero del Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales : “ La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días ”.

De acuerdo con el Tesouro IFE (2000) las precampañas son: “la actividad de partidos, candidatos o precandidatos previa al inicio formal o legal de las campañas electorales. En algunas ocasiones las precampañas pretenden el posicionamiento ventajosos de partidos y candidatos con respecto a sus eventuales adversarios; en otros casos las precampañas son impulsadas por los precandidatos, que buscan influir en la opinión pública y en el interior de sus partidos para lograr circunstancias favorables a la viabilización de sus candidaturas en el marco de los procesos de selección de candidatos”. Es la preparación del proceso electoral por los partidos políticos se caracterizan en que de alguna manera son enfocadas hacia grupos sociales identificados y definidos como pueden ser los afiliados o registrados de un determinado partido político, en algunos casos la elección y participación de los ciudadanos se deja con carácter abierto aunque la tendencia nos dice que más bien es por el primer supuesto, en organizaciones más de tipo centralista se omite el llamado proceso interno y los cuadros o la dirigencia general del partido ya sea estatal o federal se reserva el

derecho de postular al candidato no obstante que no haya realizado propiamente una campaña electoral.¹³

Así también el COFIPE publicado el 14 de enero de 2008 señala que se considera como precampaña en el artículo 212 “Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido”.

De acuerdo con el Código de Instituciones y Procedimientos “En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”. Lo que sin duda es sano, debido a que se debe invertir menos recursos en la elección a nivel interno de un representante de un partido político que en la elección de un representante de la popular que va más allá de los intereses partidarios.

De acuerdo al COFIPE de fecha 14 de enero de 2008 en su Artículo 237 se prevé la duración de las campañas electorales:

1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días;

¹³ Instituto Federal Electoral Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (2000). **Tesauro**. Recuperado el 20 de febrero de 2009 de <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/Biblioteca/2006Tesauro-part2.pdf>

2. Las campañas electorales para Diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.

A nivel de entidades federativas, en particular la Constitución Federal en su artículo 116 fracción IV inciso h refiere: “Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”.

Los mencionados tiempos para la práctica de una precampaña o campaña electoral en un proceso electoral son copia fiel de los tiempos establecidos a nivel federal, los cuales sin duda son excesivos pues en nada coadyuvan al objetivo de reducir los tiempos, de acuerdo a estándares que se manejan en países con democracias mejor consolidadas que la de México, como lo es caso de España, donde la elección para elegir al Presidente Español es de 15 días.

3.2 Fases de una Campaña electoral

1. De ambientación: Esta fase consiste en la creación o incremento de la popularidad del partido político y sus candidatos. Es importante utilizar recursos que logren la consecución de la intención propuesta en esta etapa,

tales como gestos políticos por parte de los candidatos y generación de opinión pública de manera permanente.

2. De pre-campaña: Esta fase tiene como objetivo intentar abrir o generar polémica entorno a diferentes temas, personas o instituciones. Se utiliza como recurso los slogans políticos, el debate y la confrontación (de dos a seis meses antes de los comicios).

3. De lanzamiento (campaña política propiamente dicha): En esta fase se presentan las bases y los candidatos del partido político. Como recurso se deber lograr una gran cobertura a través de los medios de comunicación.

Una campaña electoral consiste en la puesta en práctica por un partido político de un proceso de comunicación persuasivo, fundamentalmente de masas, de índole ideológica, con el objetivo de conseguir votos del electorado, y con el fin último-real o aparente- de obtener poder para realizar el bien común.

Al cabo de cada proceso electoral que ocurre en nuestro país, ya sea en los comicios federales o locales, la experiencia permite avizorar que existen normas y procedimientos que deben modernizarse y perfeccionarse, mientras que también nos convencemos de que deben consolidarse aquellas instituciones y mecanismos que han probado su eficacia.

De acuerdo al artículo 49 párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008 dispone que “El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al

de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos ”.

Sería conveniente que previo a la realización de actos de precampaña y campaña en los procesos electorales se dieran a conocer de manera pública los lineamientos que hayan acordado los organismos electorales con los concesionarios y permisionarios de radio y televisión para que se hiciera el compromiso de civilidad por parte de los partidos políticos con la intención de seguirlos en sus actividades partidistas.

En la génesis de la reforma constitucional electoral que concluyó con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007, aunado al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008, se reconocieron como factores que demandaban una adecuada regulación, a los siguientes: el fortalecimiento de las atribuciones de las autoridades electorales federales; la disminución de forma significativa del gasto en las campañas políticas; el financiamiento público de los partidos políticos; la reducción de los tiempos de las campañas y la regulación de las precampañas; el acceso de los partidos políticos bajo esquemas claros, objetivos, transparentes y equitativos, a los medios de comunicación; impedir la injerencia de actores ajenos al proceso electoral en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango constitucional la regulación de la propaganda gubernamental de cualquier clase, durante las campañas electorales como en periodos no electorales, lo que implicó la reforma constitucional al artículo 134 de la Constitución Federal para regular lo relativo a la propaganda gubernamental y de los organismos descentralizados.

En el artículo 41 de la Constitución Federal las bases de regulación de los procesos internos de selección de candidatos se eleva a ese nivel de normatividad la figura de las llamadas «precampañas». “Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

En el artículo 38 fracción inciso p del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prohíbe a los partidos políticos el hacer propaganda negativa “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación”.

Por su parte el artículo 17 de la Constitución local para que se remita a la ley secundaria la regulación del procedimiento a través del cual los bienes y remanentes de los partidos políticos locales que pierdan su registro serán adjudicados al Estado, como lo es el caso de los partidos políticos que contienden por primera vez en una contienda electoral y no logran obtener el número de votos necesarios para mantener su registro.

Con el objeto de dar certeza y seguridad jurídica, se adiciona el dispositivo 17 de referencia, para prever que en la ley secundaria se establezcan los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas de precampañas y campañas electorales.

Consideremos tan solo las facultades ampliadas del Instituto Federal Electoral, la restricción de tiempos y recursos a las campañas partidistas, el uso de los tiempos oficiales para acceso a los medios electrónicos, así como su fiscalización y monitoreo, y un etcétera que no deja de ser importante.

En armonía con la reducción del financiamiento de campañas, se disminuyeron los tiempos de duración de las mismas, al adicionar el artículo 17 en cita, para establecer de manera clara y precisa el tiempo de duración de las campañas, en los siguientes plazos: para el año de elección a gobernador, se estableció que no excederá de noventa días y en el año en la que sólo se elijan diputados y ayuntamientos, éstas no durarán más de sesenta días. Asimismo, se precisa que el incumplimiento a tales disposiciones a cargo de los partidos políticos o cualquier persona física o moral traerá como consecuencia la aplicación de la sanción respectiva. La trayectoria del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y del Tribunal Estatal Electoral, desde su aparición en 1994, confirman que su autonomía y profesionalismo son una realidad. De tal suerte que la adecuación de nuestro marco constitucional electoral tratándose de estos órganos locales debe orientarse hacia aquellas facultades que no están contempladas en su ámbito competencial vigente, por su reciente irrupción en nuestro marco constitucional.

Al continuar con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Local se regula que en ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos políticos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la Ley.

Las reformas locales representan un considerable reto para su adecuación a las nuevas circunstancias.

El objetivo de buscar en los procesos electorales la equidad, una mayor racionalidad en el uso de tiempos y recursos, y el incremento de la calidad del discurso político son los ejes cardinales que deben guiar el sentido de una reforma electoral.

Lo anterior toma en consideración la cantidad de procesos electorales que se desarrollan en el país: 2 mil 600 procesos municipales, mil 137 campañas de diputados locales –de mayoría y de representación proporcional-, 500 de diputados federales, 128 senadores, 31 gobernadores y un Jefe de Gobierno del Distrito Federal y un Presidente de la República.

En suma, es un bastante la cantidad de campañas proselitistas, en las que siempre estará presente la tentación de violar la ley y hacer uso de mensajes “por afuerita” del control del IFE o el IEEEG. Lo que tiene, entre otros efectos según García Laguardia (1993) que “se produce una canalización millonaria hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico”¹⁴

Por mandato constitucional, el financiamiento público para los partidos políticos debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento regulados por la ley, y su asignación comprende tres modalidades:

¹⁴ GARCÍA LAGUARDIA J. M. (1993) **Derechos Políticos y Transición a la Democracia en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral México**, UNAM

Sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, del cual se distribuye un 30% en forma igualitaria y un 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada partido (artículo 78 inciso a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en Diario Oficial del a Federación el 14 de enero de 2008).

Para gastos de campaña el cual se otorga únicamente el año de la elección y por un monto idéntico al asignado por la modalidad anterior.

Por actividades específicas como entidades de interés público, se otorga en función de los gastos comprobados en actividades de educación, capacitación, investigación y tareas editoriales.

En este sentido “el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, considerando el porcentaje que señale la ley del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los

mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá, tratándose de la elección de presidente de la República y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, a una cantidad igual a las tres cuartas partes del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido para actividades ordinarias en ese año.

- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales”.

En el Artículo 49 fracción V del COFIPE se establece que “ el Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinará el financiamiento público anual de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, el cual se calculará multiplicando el 65% del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año inmediato anterior por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral (El COFIPE del año 1990 y abrogado por el actual se establecía un porcentaje de 40% que se multiplicaba por la

cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) y se distribuirá de la siguiente manera:

- El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;

En el mismo precepto se estipula que para gastos de campaña el monto del financiamiento se hace en la forma siguiente:

Desde 1993, la ley reglamenta e impone ciertas restricciones en el acceso de los partidos políticos a fuentes de financiamiento privado. En este sentido, distingue cuatro modalidades de financiamiento privado: por la militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Dicho financiamiento estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

La ley enumera de manera explícita y exclusiva las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo, entre las que se incluyen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, los Ayuntamientos, los organismos internacionales de cualquier naturaleza y las empresas mexicanas de carácter mercantil, entre otras.

Con el propósito de asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, también desde 1993 se incluyen en la legislación electoral disposiciones que facultan al Instituto Federal Electoral 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, correspondiéndole al Consejo General del Instituto Federal Electoral, la atribución de acordar y aprobar los límites aplicables en cada caso. Para el proceso electoral del año 2000 el Consejo General ha fijado en 491.8 millones de pesos (alrededor de 49 millones de dólares) el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República y en 738 mil pesos (alrededor de 73 mil dólares) y el aplicable a la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Para efectos de fiscalización, todos los partidos políticos deben contar con un órgano interno responsable de presentar informes anuales y de campañas sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

Con la reforma de 2004 al COFIPE el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes se calculaba multiplicando el 40 por ciento del salario mínimo general diario para el Distrito Federal vigente en el último mes del año inmediato anterior, luego con la promulgación del nuevo COFIPE, el 14 de enero de 2008, se establece el 65 % por el número de ciudadanos que integren el padrón electoral.

La legislación electoral establece con toda precisión las faltas administrativas e irregularidades en que puede incurrir un partido político, incluyendo las relacionadas con su régimen financiero, y ante cuya eventual comisión el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones previstas por la propia ley, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta.

Es contradictorio cómo la reforma electoral impulsada que tenía el objetivo de disminuir de manera sustancial el costo de las campañas electorales y atender áreas que son más sensibles que la política como lo es la atención de la pobreza. Haya establecido un incremento sustancial al financiamiento público de acuerdo con los porcentajes antes expuestos. Las campañas políticas televisadas se convierten en golpes bajos o pleitos de lavadero, faltándole al respeto a los ciudadanos y ocultando los compromisos de los candidatos con los intereses empresariales que los apoyan, aun y cuando el acceso a los medios de comunicación ya sea gratuito para los partidos políticos en los términos de las condiciones que establezca la Comisión de Radio y Televisión.

De ahí algunas disposiciones del texto constitucional en relación a la propaganda que no pudieran realizar las autoridades por disposición del inciso e de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal.

“Las autoridades se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados

de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población”. Durante estos treinta días, corresponde únicamente al Instituto Federal Electoral la promoción de la participación ciudadana.

Lo cual ayuda a que existan mayores condiciones de equidad en las elecciones porque sin duda que influiría sobre los ciudadanos si el gobierno hace propaganda de sus obras a sabiendas que pertenece a cierto partido político, lo cual no beneficia en nada a los demás partidos políticos que son rivales en la contienda electoral.

Respecto al ámbito local semejante disposición se encuentra en lo dispuesto por el último párrafo inciso m del artículo 116 de la Constitución Federal que dispone:

“Las autoridades estatales y municipales se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente a los órganos electorales la promoción de la participación ciudadana”.

Lo cual se confirma por el artículo 2 mismo párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación que dispone “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial,

deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.

Lo cual, al establecerse en las anteriores disposiciones, es con el objeto que la autoridad o gobernante en turno no beneficie con la promoción que realice de sus actos de gobierno, al candidato del mismo partido político que lo postuló para acceder al poder público, y romper con el principio de igualdad en la competencia dentro de un proceso electoral entre los participantes.

3.3 La propaganda

3.3.1 Aspecto histórico

A la propaganda se la podría definir como una doctrina práctica para influir sobre las actitudes emocionales de las personas.

Se entiende bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público estatal o

municipal, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En este sentido, la propaganda impresa debe ser realizada con materiales que sean reciclables o de re-uso, y que no causen ningún daño a la salud, además de la identificación a través del logo o emblema del partido o asociación política.

Los candidatos a un puesto de elección popular buscan siempre cómo llegar al mayor número de personas y, desde luego, consideran que la televisión es el medio de proyección más eficaz.

La saturación de anuncios televisivos para engrandecer a un contendiente y destruir a otro se debe principalmente a los financiamientos del sector privado.

Al respecto señala José A. Bretón que “debe reglamentarse el aspecto relativo a la publicidad política, ya que relacionando la anterior ecuación: publicidad política-resultados obtenidos, el voto no es libre si consideramos que el elector votará por una idea o un objeto, sin tener conocimiento del contenido de los planes y programas propuestos por cada partido político”.¹⁵

Como este fenómeno distorsiona las reglas más elementales de la competencia política y ocasiona desigualdades inadmisibles en los procesos

¹⁵ BRETÓN, J. A., (1999) "Análisis crítico a la publicidad política en México", en varios autores, **Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral**. México, UNAM, p. 627.

electorales, debe legislarse con rigor sobre el uso de los espacios en televisión abierta durante las campañas, de modo que el IFE controle tanto el número de spots que difunde cada candidato como su contenido, de manera que, en lugar de descalificaciones y mentiras, contengan propuestas específicas.

Al respecto de acuerdo con el artículo 52 párrafo primero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008, “El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de este Código; lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores”. Lo cual, en principio es bueno, pero qué pasa con el daño causado a consecuencia de la propaganda que no cumplió con los lineamientos estipulados por la autoridad electora, y que ya influyó en el sentido de la votación dentro de un proceso electoral, habría que sancionar con la pérdida del registro del partido político que hizo con dolo propaganda mal intencionada que no cumplió con los principios plasmados en los postulados de la asociación política.

3.3.2 Dos elementos importantes presentes en toda propaganda

- Canal / Técnica: Los canales seleccionados estarán relacionados con la cultura de masas, al contar con mensajes orientados a un público general o universal.

- Lenguaje: La propaganda utiliza un lenguaje específico, un lenguaje de tipo injuntivo, que se caracteriza por ser apelativa al estar orientando a "dar órdenes" o imponerse a través de una propuesta política para lograr la adhesión del público. Este lenguaje se ve claramente por ejemplo cuando el partido político declara "vote a x candidato"

La información política, propaganda política o comunicación en forma masiva, siempre ha sido de gran importancia e imprescindible para la difusión o propagación de la información.

A lo largo de toda la historia o evolución comunicacional se realizaron varios estudios, análisis e investigación sobre la importancia de la propaganda, ya que afecta e influye de manera muy profunda en el público masivo, cambiando sus actitudes y comportamientos a favor de los objetivos o propósitos políticos.

Antiguamente a este tipo de efectos universales se los relacionaba con el "modelo hipodérmico", modelo de lo que afirma la introducción de distintos mensajes en las personas a través de medios masivos produciendo rápidos cambios en actitudes y comportamientos.

Los medios masivos de comunicación poseen un papel determinante en la influencia y el cambio social, sobre todo actualmente, porque se han convertido en entidades muy poderosas que no sólo informan y entretienen sino que educan, guían y forman a la comunidad.

Para que una campaña política resulte exitosa se deberá contar con la propaganda política como principal táctica a implementar, de esta manera se podrá causar un efecto de alto impacto en el público, logrando su convencimiento, credibilidad y consecuente votación del partido respectivo. Llegando de esta manera a obtener los resultados propuestos desde un primer momento en el plan de mercadotecnia política.

El 12 de septiembre de 2007 el senado de la república aprobó una reforma a los artículos 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 que modifican la forma en como se realizan las elecciones en nuestro país. La cámara de diputados no modificó una sola parte de la minuta, y la aprobó el 14 de septiembre.

Así conforme al artículo 41 apartado C de la Constitución Federal en la parte fundamental de la reforma dispone que “Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

Dichas disposiciones no son respetadas en su totalidad, debido a la falta de voluntad que ha mostrado la autoridad electoral, al no atacar conductas de los grupos o candidatos que de manera evidente, y sin lugar a dudas, ponen en entredicho cosas que no están en juego dentro de un proceso electoral. Así las campañas electorales tendrán que realizarse en los tiempos oficiales que corresponden al Estado. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral 48 minutos diarios que serán distribuidos en hasta dos y tres minutos por cada hora de transmisión en canales de radio y televisión.

El tiempo oficial que se utilizarán por los partidos políticos estaba regulado por la Ley Federal de Radio y Televisión por lo cual no implica una afectación a los medios de comunicación masiva, debido a que durante las precampañas y campañas, el tiempo que se utilizaba por los tres poderes federales y los organismos autónomos para difundir sus actividades, ahora se destina a que los partidos difundan sus programas y propuestas de gobierno. De esta manera los candidatos de los partidos políticos ya no están expuestos a negociaciones con los representantes de los medios de comunicación que en muchas de las ocasiones en épocas de elecciones tenían la práctica de elevar los costos de sus servicios.

También las autoridades públicas no podrán difundir durante tres meses previos a las elecciones las obras públicas a través de los medios de comunicación. En nuestro país existía la práctica recurrente de difundir obras con el objetivo de favorecer al candidato del partido político al que pertenecía el gobierno en turno, así quedo consignado en el artículo 41 inciso C, segundo párrafo de la Constitución Federal.

El nuevo séptimo párrafo del artículo 134 prohíbe de manera determinante la utilización de “ nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público ”en propaganda política lo anterior es fundamental debido a que muchos servidores públicos se valen de su puesto para hacerse promoción personal con el objetivo de ganar adeptos para un nuevo puesto público que pretenden contender lo que sin duda trastoca el principio de igualdad de derechos y condiciones dentro de una contienda electoral.

Una de las limitaciones de la reforma constitucional de 2007 estriba en que no se pudo sujetar a los partidos políticos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como lo señala Ackerman (2008) “Como entidades de

interés público y organizaciones que se financian del erario público, los partidos deberían de estar obligados a rendir cuentas a la ciudadanía".¹⁶

3.4 La imagen del candidato

La imagen es lo que se ve, lo que aparece, es la mezcla entre lo que se muestra y sus mensajes y lo que percibe la gente. Es decir que la imagen es igual a comunicación y persuasión: Si se muestra convicción se deberá argumentar a través de cierta mercadotecnia y: datos financieros, manuales de instrucción, datos estadísticos, etc.

Si persuado debo seducir desde lo estético, para ello mi lenguaje deberá inducir a reacciones activas, apelando a la motivación con estímulos fuertes y de alto impacto, por ejemplo: utilizando un slogan, en la campaña política, que sea una frase "fuerte" e impactante para llamar la atención del público.

La imagen del candidato debe constituir el centro mismo de la campaña, entonces podemos decir que la imagen de un candidato es el conjunto de percepciones que genera no sólo aspectos visibles de la persona del candidato, sino también sus actitudes, su estilo de comunicación, su pasado, sus ideas, su historia personal, sus cualidades personales y sus contextos de pertenencia familiar, profesional y partidaria.

¹⁶ ACKERMAN, JOHN M.. 2008. "Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007". **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, núm. enero-abril, pp. 411-417.

Los equipos de campaña tienen entre sus misiones primordiales las de diseñar, construir y corregir la imagen política de sus candidatos, a la que se llama "making" del candidato.

Así también la imagen del candidato debe coincidir con la identidad del mismo.

La construcción de la imagen del candidato tiene por objeto maximizar sus fortalezas, oportunidades y minimizar sus debilidades y amenazas.

El principal rol del secretario o asesor de comunicaciones es ser un vocero, no un fabricante de imágenes, y su función es reflejar al partido político de la manera más clara y exacta posible. Además es importante que no interponga la propia personalidad o juicios de valor en el proceso de comunicación.

3.4.1 Las cualidades de un buen asesor

Ganarse la confianza del líder político y saber interpretar sus necesidades y las del Partido.

El éxito de la gestión depende de la confianza y el respeto que exista entre ambos.

Ser percibido como informado y como un fluido acceso al líder y a los círculos donde se toman decisiones.

- ❖ Estar plenamente informado sobre lo que está ocurriendo, dónde ocurre y su impacto sobre las operaciones de prensa y comunicación.
- ❖ Saber cómo dosificar la cantidad, calidad y distribución de información política. Especialmente el manejo de la información confidencial.
- ❖ Poder articular la posición del Partido Político sin ser instruido a tal efecto, ponderando la repercusión que luego va a tener en los medios. Transmitir con fidelidad la postura del líder, no la opinión del asesor. No es tan importante acordar con las decisiones del líder como explicar qué llevó a tomarlas.
- ❖ Ser percibidos por la prensa como la mejor y más confiable fuente de información y saber interpretar correctamente sus requerimientos.
- ❖ Guiar a la prensa hacia una historia exacta, o bien alejarla de una incorrecta.

- ❖ Entrelazar cuidadosamente la representación de los intereses del partido y la prensa: ser fuente de información sobre el partido para la prensa y sobre la prensa para el partido.

- ❖ Presentar en forma convincente la posición en las ruedas de prensa y dar respuestas informadas a las dudas que plantean los corresponsales, a riesgo de que también las busquen en otros lugares.

- ❖ En el briefing, articular la posición del partido sabiendo dar el justo énfasis a lo que luego se quiere ver reflejado en los medios.

La percepción de las personas puede ser influida por los medios de comunicación masiva con particular facilidad. El elector se forma opinión sobre candidatos basándose en factores de imagen y no en sus propios puntos de vista.

Las imágenes determinan de una forma más poderosa la decisión electoral que la propia idoneidad del candidato para ejercer una actividad política.

La política y el consenso político se establecen principalmente en y a través de los medios, porque los políticos usan los medios para sus fines y el periodista hacen de la política el centro de sus reportajes.

Desde diversas reparticiones de los órganos del Estado, de los partidos políticos y de otras instituciones se ejerce una influencia directa en los contenidos

de los medios (directivas sobre tratamiento de un tema, vetos de asuntos y personajes) y en las decisiones internas de los mismos.

Los medios son la fuente más importante de nuestra aprehensión de la realidad.

La mayor parte de las ideas provienen crecientemente de las crónicas informativas de los medios.

En las precampañas y campañas se comienza una lucha en esta "mediocracia", una lucha por conseguir la atención del público sobre los contenidos informativos, lucha que se libra en diferentes planos, por un lado los candidatos compiten por la atención de los medios y a su vez, los medios compiten por conseguir la atención de los receptores.

Lo que se plantea hace creer que existen alianzas entre los medios y ciertos partidos políticos, lo que no confluye en el pluralismo ideológico en los medios, sumado a esto los intereses políticos y económicos de cada radio, de cada canal televisivo, de los diarios, hacen que cada uno muestre sólo lo que le conviene mostrar.

Se debe tener en cuenta que sólo una minoría del electorado obtiene información a través de diversas fuentes, que existe una gran desinformación y sobreinformación y esto no le hace nada bien a la comunidad, porque el hombre que no es informado no puede tener opinión, el hombre que no tiene opinión no puede tomar decisiones, el hombre que no puede tomar decisiones no es un hombre libre.

3.5 Los medios de comunicación

De acuerdo con el estudio con los Monitoreos de las campañas electorales de los partidos políticos en noticieros de radio y televisión realizados por el Instituto Federal Electoral en 1994 y 1997, y la propuesta para el año 2000 “ Los medios electrónicos de comunicación desempeñan un papel trascendente en los procesos electorales, pues rebasan por gran margen el simple rol informativo y con evidente facilidad se convierten en formadores o transformadores de opinión, al incidir en el comportamiento y actitud que asume la mayoría de los ciudadanos antes, durante y después de cualquier jornada electoral ”.

Hace poco tiempo es cuando en México se empieza a contar con un marco legal relativo a los medios de comunicación. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, hubo diversos esfuerzos de reformas electorales, pero ninguno tuvo el alcance como el previsto en la reforma de 21 de marzo de 2006. En 1980 hubo el intento de cambiar la Ley de radio y televisión sin éxito. Para el año de 1997 el Congreso Mexicano propuso la Ley de Comunicación Social pero no pasó. Para el 2001 se realiza una consulta sobre la reforma integral a los medios de comunicación cuyo único cambio fue la reducción del tiempo que los medios pagan al Estado por cuestiones fiscales y legales. Hasta el 14 de enero de 2008 se impulsó una reforma electoral que pudo limitar el papel de los medios en el costo de la democracia.

En el avance de la llamada Ley Televisa, se consagra en la obligación de los medios de informar al gobierno sobre los gastos que realizan los partidos políticos para construir la imagen de un candidato y formar opinión pública.

Así los partidos políticos contratarán su propaganda ya no de manera directa sino a través del Instituto Federal Electoral, lo que garantizaría la equidad y la falta de favoritismo de parte de los medios de comunicación.

De manera importante se señala en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación en 14 de enero de 2008 lo siguiente:

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.
3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.
4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir

en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero.

Actualmente el número de concesiones de radio y televisión que están en circulación son alrededor de 1,610, operadas por 360 concesionarios, (1,149 estaciones de radio y 461 de televisión) 528 estaciones de radio están concesionadas a 18 empresas de carácter nacional y el resto, a pequeños concesionarios locales, 258 estaciones de televisión conforman el consorcio televisa.

El espíritu original de la reforma era que el Instituto Federal sancionará cualquier pago que recibieran los medios electrónicos por la contratación de propaganda electoral, sin embargo, el alcance lo limitó en sus facultades y lo convirtió en una mera caja de pago respecto del servicio contratado.

De acuerdo con el artículo 55 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008 “Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión”.

El problema es que la democracia electoral en México se concibe como una permanente campaña mediática. La imaginación política no da más allá de los spots publicitarios para ganar una campaña política.

1. “De acuerdo con el artículo 55 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008 se establece en cuanto a la forma de distribución de los tiempos en radio y televisión a favor de los partidos políticos Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

2. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

3. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1”.

En cuanto a la regulación relativa a las precampañas establece el artículo 57 del Código referido que:

1. “A partir del día en que, conforme a este Código y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta

la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Para los efectos del párrafo anterior la precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido ”.

Ahora, en los procesos electorales locales con jornadas coincidentes con las elecciones federales, los partidos políticos dispondrán de 15 minutos diarios en cada estación de radio y televisión con cobertura en la entidad de que se trate, de acuerdo con el artículo 62 del referido código.

Entre el código mencionado, la ley y los partidos políticos y directores de medios se confluyeron intereses, los primeros al sacar adelante la ley mostraron el temor de ser exhibidos en horarios estelares por los medios, de contravenir sus intereses.

De acuerdo con Jaspers, citado por Gaytán y Fregoso (2006): “en un sistema democrático los políticos deberían actuar no sólo en función de intereses inmediatos, es decir de acuerdo a lo que consideran correcto, es decir a sus

propias opiniones” El problema es que los políticos siempre actúan en función de lo que otros manifestaron y pocas veces son originales.¹⁷

Con objeto de garantizar que todos los partidos políticos tengan posibilidades de difundir masivamente sus programas y plataformas electorales, en 1973 se consagró jurídicamente su derecho de acceso gratuito a la radio y la televisión durante los periodos electorales, disponiendo para el efecto de los tiempos oficiales que le corresponden al Estado con esos medios.

A partir de 1987, el derecho de acceso gratuito a la radio y la televisión en los tiempos oficiales que le corresponden al Estado tienen carácter permanente, ya no sólo durante los periodos electorales, y comprende de 15 minutos mensuales de transmisiones por cada partido político. Independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente y con el fin de dar a conocer sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho de recibir tiempos gratuitos adicionales durante el período de las campañas electorales. Esos tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso electoral en que se elija Presidente de la República (que se reducen a la mitad en elecciones intermedias), sino además de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, que deben ser adquiridos mensualmente por el Instituto Federal Electoral. Los tiempos adicionales se distribuyen en un 30% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

¹⁷ JASPERS citado por GAYTÁN A. F. Y FREGOSO B. J.(2006) “ La ley televisa en México ” publicación electrónica **Revista Latinoamericana de Comunicación**. Ecuador, Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación

El papel que juega la televisión está en ascenso dentro de un proceso electoral lo que ha sido señalado por Zovatto (2003): “ésta 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, la ha convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región”.¹⁸

En ningún caso se permite la contratación de propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. El Instituto Federal Electoral está facultado para sugerir a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión los lineamientos generales aplicables que considere conveniente en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

La ley reconoce a los partidos, candidatos y coaliciones la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración respecto a la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando considere que ha deformado hechos o situaciones relativas a sus actividades o atributos personales.

El recurso de imponer topes monetarios a los costos de las campañas encierra un riesgo, debido a que estas erogaciones o gastos aumentan progresivamente y al intentar su limitación, puede restringirse la capacidad de los partidos políticos de realizar campañas acordes con las necesidades del momento. Es efectivo reducir el porcentaje del gasto que se dirige a estos

¹⁸ ZOVATTO, D. (2003) “**Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia**” en **América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica p. 40.

disparadores de los costos de las campañas, como es la publicidad en los medios de comunicación electrónica.

El problema estriba en lograr que se reduzca el costo de las campañas electorales, si para tal propósito se propone disminuir el monto del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, siendo los que deciden la aprobación o rechazo de las iniciativas; no obstante, este planteamiento resulta necesario, cuando según estudios realizados, el costo de los procesos electorales en el país resulta más oneroso que en otras democracias más desarrolladas; al respecto, se ha señalado que el gasto por elector en México en el 2001 fue de 82 pesos, y que resultó mucho más alto que el gasto por elector en Estados Unidos de América (.196 pesos). Y que la relación gasto por elector y la paridad del poder adquisitivo en México fue casi 15 veces más alto que en dicho país.

Se debe reconocer su enorme costo: 3,197.3 millones de pesos en 2000, con lo cual el Gobierno se ve obligado a sacrificar una parte importante de su presupuesto, que podría destinarse a fines de desarrollo social. Es por esto, que es tiempo de simplificar las fórmulas de asignación de financiamiento público y de darles estabilidad a lo largo del tiempo.

CAPÍTULO IV

1. LA DISMINUCIÓN DE LOS TIEMPOS EN LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

4.1 Problemática actual

Las campañas electorales, que comprenden el conjunto de actividades que pueden desarrollar los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados en búsqueda del voto popular, se pueden iniciar en el momento mismo en que la autoridad electoral resuelve sobre el registro de las candidaturas correspondientes y, en todos los casos, deben concluir tres días antes de la jornada electoral.

La tendencia actual en América Latina, como refiere Cordero (1999), es la reducción de la duración de las campañas; el establecimiento de límites de gasto y la disminución de los gastos de propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica.¹⁹

¹⁹ CORDERO, L. A., (1999) "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica", en varios autores, **Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral**. México, UNAM, vol. II, p. 627.

Antes de la reforma electoral de 2008 y 2004 la duración de las campañas electorales era de entre 149 y 173 días para el presidente de la república, cuando en otras democracias, ya sean de sistema presidencial o parlamentario es de alrededor de 60 días. Que el tiempo mínimo lo tienen España y Francia con 15 días, y el máximo Colombia, con 93, en lo que respecta de América Latina.

En este contexto se genera en la población una problemática consistente en: fastidio por parte de la ciudadanía hacia las elecciones, excesivo costo de las campañas, y el agotamiento tanto físico como de propuestas de los partidos y candidatos en el aspecto de la ideología.

Aunado a lo anterior existe lo dispuesto en el artículo 44 fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 14 de enero de 2008 que dispone “No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Sin duda resalta el hecho de que la información relativa a las campañas electorales sea inaccesible para las autoridades electorales, que son las que vigilarían el juego limpio dentro del proceso electoral, lo cual coarta las funciones de los organismos encargados de organizar el proceso electoral.

La idea de reducir el costo de la democracia electoral, sobre todo si se consideran las carencias que existen en otros rubros, como en el de la seguridad

social y pública; aunque creemos que la clave está en controlar los factores que elevan su costo, como es el caso de los costos de la propaganda política y en el acortamiento de las campañas electorales.

Además de acuerdo al artículo 134 penúltimo párrafo de la Constitución Federal, dispone que “la propaganda bajo cualquier forma de comunicación social deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social”.

La realidad pone en evidencia que los ataques han sido la mejor forma de hacer propaganda entre los partidos políticos, pérdida de los valores más elementales de los que puede presumir una población con cultura electoral, un bajo discurso para acceder al poder cayendo en extremos, como la incriminación sin pruebas o el uso de la mercadotecnia con fines faciosos propios de cualquier forma de gobierno, menos de una que sea democrática”.

Aunado a lo anterior, el país tiene uno de los calendarios electorales más desordenados de los sistemas presidenciales, que al tomar en cuenta los seis años del mandato presidencial, nos encontramos que el número de procesos electorales anualmente, repartidos en diversos meses, va de ocho hasta quince.

Por lo señalado, la competencia electoral entre los partidos tiende a complicar, o incluso suspender, los procesos de negociación y construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

En tal sentido, se reformó el artículo 41 de la Constitución Federal para quedar de tal forma que las campañas políticas de los candidatos a diputados y senadores duren hasta 45 días y las de presidente de la república hasta 90 días. Se propone también reducir a 60 días los tiempos de campaña para gobernador y jefe de gobierno del Distrito Federal, y a 30 días los correspondientes a diputados locales, autoridades municipales y delegados.

Por otra parte, en el COFIPE se establece que los plazos para el registro de candidaturas se reducirán, de acuerdo con la reforma al artículo 177, de la siguiente forma: para diputados y senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo; y para presidente de la república del 10 al 24 de marzo. Se estableció en el artículo 179 que el plazo para verificar las solicitudes de registro de candidaturas deberá concluir, a más tardar, el día anterior al inicio de las campañas electorales.

Así, de acuerdo al artículo 212 número 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se limita la duración de las precampañas:

- a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

- c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

La Constitución Federal establece los plazos para la duración de las campañas electorales a los que se sujetarán los partidos políticos:

- a) Para Diputados Federales y Senadores, hasta cuarenta y cinco días, y
- b) Para presidente de la República, hasta noventa días.

De acuerdo con el artículo 41 fracción II “Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente. La ley contemplará sanciones para los partidos y candidatos que realicen campañas fuera de los tiempos señalados”.

La anterior norma tiene su correlativo en relación a los delitos electorales que pueden cometer ciudadanos o autoridades que realicen propaganda electoral fuera de los plazos establecidos para la duración de las campañas electorales sobre todo en los días previos a la elección, e incluso, respecto del día de la votación en el lugar relativo a la instalación de las mesas de casilla.

Los nuevos plazos proponen un dinamismo hasta ahora en las prácticas políticas, lo cual obliga a los partidos políticos y candidatos a presentar de manera

sustancial las propuestas que ofrecen. Al reducir los tiempos electorales, dígame campañas y precampañas, se provoca en los partidos que lejos de refutar los planes y propuestas de sus contrincantes, se verían en la necesidad de avocarse a exponer de manera clara y precisa sus ideas y propuestas de campaña, con la consiguiente elevación del discurso y un mejoramiento sustancian en los ejercicios democráticos.

La duración de las campañas electorales locales se sujete a los siguientes plazos: hasta sesenta días para gobernador y hasta treinta días para diputados locales y ayuntamientos (inciso (I) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal).

Lo anterior da mayor legalidad y seguridad jurídica a la realización del proceso electoral al no permitir campañas electorales de aquellos candidatos que se hayan postulado y que no hayan cumplido con los requisitos que señala la ley electoral, sin embargo, se queda muy lejos de los tiempos establecidos en otros países con democracias mayor consolidadas que la nuestra como es el caso de la elección en el continente Europeo, casos de España y Francia, entre otros.

Con el objetivo de disminuir los tiempos en las campañas electorales se enfrenaría una problemática latente que lejos de garantizar el derecho a la información establecido en la Constitución cometen algunas de las siguientes desviaciones:

- a) Manipulación de la información: La mala interpretación de la información y su selección, confección, difusión de los intereses y beneficios de los medios, llevan a la manipulación de los datos.

- b) Subinformación: Transmisión de información insuficiente, escasa e incompleta, que empobrece la noticia.

- c) Desinformación: El profesional distorsiona los datos, manifiesta noticias falsas. Aquí se utiliza con frecuencia la exageración, la extravagancia, la excentricidad, buscando el escándalo y el espectáculo, donde el periodista del medio cumple una función crítica en determinados funcionarios del poder, al tomar una actitud agresiva y de acusación, para crear un público y así captar su atención.

Actualmente la difusión de los medios de comunicación ha caído en un pseudo acontecimiento, al transmitir imágenes pre-fabricadas por y para ellos, imágenes vulgares y acontecimientos insignificantes.

El tema de precampañas se ha transformado rotundamente, de la misma forma que el tema de la propaganda negativa, por ejemplo, ya que a principios de los noventa ni siquiera había publicidad de partidos en radio y televisión.

El nuevo contexto político que vive el país, en donde se sustituye el adagio político de "quien se mueve no sale en la foto" por el de "a quien madruga dios lo ayuda", pone de relieve la carencia de facultades de los organismos electorales para intervenir en dicha fase del proceso electoral.

En el 2008, por ejemplo, se dieron 3 mil 200 millones de pesos; para el 2009 tendrá que ser el doble de esa cantidad, es decir, en el 2009 se estarán quizá dando 6 mil millones de pesos de financiamiento a partidos.

El adelanto del proselitismo electoral plantea la necesidad de regular las precampañas electorales, en virtud de que con esto se distraen las tareas de gobierno al estar promoviéndose políticamente los diversos actores; se coacciona a los partidos políticos por sus propios precandidatos en aras de alcanzar la candidatura de elección popular; propicia inequidad entre quien realizó precampaña y quien se esperó hasta que el partido emitiera la convocatoria respectiva; se derrochan importantes recursos económicos.

Las precampañas sólo deben realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos y siempre que su duración no se extienda más allá de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas.

La disparidad que existe en la duración de campañas federales y estatales, cuando hay cambio del titular del poder ejecutivo federal exhibe la problemática respecto a la duración de las campañas; al ser mayor el tiempo asignado a la elección del titular del poder ejecutivo, cuya duración será de 93 días previos y tratándose de las elecciones de diputados y senadores desciende la duración a 48 días previos a la correspondiente elección, siendo agudo el problema cuando coinciden las elecciones federales con las locales, y que también hay elección federal.

En la actualidad, nueve entidades federativas: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora,

y el Estado de México en lo que respecta a la elección de gobernador; hicieron coincidir sus calendarios electorales con el que rige los comicios federales para aprovechar la infraestructura y los recursos humanos capacitados —como lo son los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos—, para no abrumar a la población con campañas electorales permanentes y, sobre todo, el generar espacios de tiempo que permitan a las autoridades electas gobernar por periodos lo más prolongado posible, sin las fricciones y enfrentamientos políticos propios de las campañas electorales.

Sin embargo, aún existen veintidós entidades federativas que todavía no se adecuan a la homologación de fechas para la celebración de elecciones, en el sentido manifestado por el artículo 116 fracción IV inciso J de la Constitución Federal "La jornada electoral ordinaria se celebre el primer domingo de julio del año de la elección". Ello por virtud del artículo 5 transitorio que dispone que las legislaturas locales deban adecuarse a las fechas señaladas por la Constitución Federal, lo cual era a más tardar en el mes de febrero del año 2005.

Ello, en un marco de respeto de la autonomía de los Estados, podría atenderse la propuesta que hoy se presenta, pues con esto creemos se lograría ahorrar recursos económicos y evitar esfuerzos innecesarios; se potenciaría el interés ciudadano por los ejercicios electorales, puesto que los partidos políticos tendrían como objetivo real el de promover dichas elecciones; se facilitaría su seguimiento académico, puesto que en la forma como actualmente se celebran provoca que pasen de manera inadvertida y, por supuesto, el abstencionismo no se hace esperar, que refleja sin duda un desánimo de la población, en la política y lo que tiene que ver con el gobierno.

Sin duda, parte de la responsabilidad en la falta de tales acuerdos, es responsabilidad del Instituto Federal Electoral que no ha sabido negociar y llegar a acuerdos con las legislaturas de las entidades federativas, representadas por la pluralidad de los partidos políticos, que permitan el impulso de una reforma electoral respecto a las campañas electorales y precampañas, lo que da ha entender; que alguien tiene interés en que los tiempos de las campañas electorales se sigan prolongando y que cada vez duren más, en perjuicio directo de programas gubernamentales que exigen una atención cada vez más urgente y apremiante como lo es el programa de combate a la pobreza.

La prensa constituida por medios gráficos y electrónicos, son importantes para cualquier entidad u organización, sea pública, oficial o privada, porque al ser transmisores masivos de información permanente, tienen un gran poder sobre la comunidad en general.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato no es claro en regular a los partidos políticos con aspirantes en las elecciones locales en el sentido de los términos que deben durar las precampañas de los actores políticos una vez que se emite la convocatoria respectiva.

Así también, aun cuando hay normas financieras para regular el uso de los partidos políticos durante las campañas electorales; hay otra problemática referida al control de los recursos financieros en las actividades de proselitismo de las precampañas.

Sin embargo, resulta obvio que al haber una disparidad en los tiempos de las campañas electorales, al tratarse de distintos cargos de elección popular, que

los actores políticos sigan haciendo de manera un tanto discreta actos positivos para conseguir el voto del electorado, toda vez que no tiene claro el término de campaña electoral que significa en términos claros salir de la vida pública hasta en tanto se realiza la elección en la que participan, a nivel estatal no está documentado que se haya impuesto sanción alguna a candidato o partido político que contravenga la disposición de hacer campañas fuera de los plazos finados, que en caso de las precampañas es la negativa del registro de la mismas y tratándose de las campañas sería la descalificación del actor político que incurriera en la misma, lo que sin duda, sería un ataque a la democracia cuyos valores propugnan la equidad y el juego limpio, que todos tengan las mismas oportunidades en el desarrollo del proceso electoral tal como está previsto en el precepto citado del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Hay una problemática porque las legislaciones de algunas entidades federativas son omisas en lo que ya se regula en materia federal, por ejemplo, Aguascalientes tan sólo refiere que en el Código Estatal Electoral se determinará los topes para gastos de precampaña (artículo 17); Morelos establece que los partidos políticos con registro en el Estado, podrán solicitar el auxilio y colaboración del Instituto Estatal Electoral para llevar a cabo sus procesos de selección interna. El convenio que se celebre, determinará el modo, tiempo y recursos que en su caso se requieran para ello, sin considerar la infraestructura del propio instituto que en ningún momento perseguirá lucro alguno (último párrafo del artículo 23), etcétera.

Los partidos políticos y los ciudadanos deberán abstenerse de realizar actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular o para la obtención del voto, fuera de los procesos internos de selección o de las campañas, respectivamente.

Es indudable que la autoridad electoral debe sancionar a los ciudadanos que realizan actos que se consideren como campaña o precampaña; cuando se lleven a cabo fuera de los procesos electorales, lo cual podría ser desde la pérdida de derechos políticos, como lo es participar a un cargo de elección federal; hasta sanciones de tipo económico a la asociación política a favor de la cual realice proselitismo, hasta penas de carácter corporal como lo es la privación de la libertad.

Es importante que se pretenda regular las precampañas electorales, pues esto permite corregir los vicios antes apuntados, tales como: el que los precandidatos aprovechando dicho vacío legal, derrochen recursos de dudosa procedencia; coaccionen a su propio partido en aras de alcanzar la candidatura, etcétera, los cuales contaminan y deslegitiman el proceso electoral.

El que las precampañas se ajusten tanto a la legislación electoral, a las normas internas de los partidos registradas ante el IFE o el IEEG, como a los principios establecidos para las campañas, propicia el que las organizaciones partidistas aprovechen para subsanar sus procesos de selección de candidatos, con el fin de evitar los conflictos desgastantes en los que se han visto inmersos, debilitándolos al momento de la competencia electoral.

La Constitución Federal remite a la ley electoral siendo en el caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que determina la sanción a que se harán acreedores partidos políticos y candidatos que realicen proselitismo fuera de los procesos internos, se concretiza en el caso de los primeros con la pérdida de su registro, previsto en el capítulo tercero relativo al procedimiento sancionador ordinario; la de los segundos, con la negativa del registro de su eventual candidatura.

Para hacer valer la prohibición a los partidos políticos y a sus candidatos de realizar campañas en el extranjero o contratar espacios en medios masivos de comunicación, se contempla que dichas conductas se considerarán como infracciones graves a la legislación electoral, con lo que se pretende inhibir tales conductas por parte de los partidos y candidatos, sobre todo en base a los principios de prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en los asuntos políticos del país, que en el caso de los mexicanos que residen en el extranjero sería la misma prohibición (artículo 33 de la Constitución Federal). Además de la problemática que representa la doble nacionalidad y con ello la ciudadanía, en la que un mexicano podría sufragar como votante para la elección de dos o más Gobiernos diferentes.

Se incorporó un artículo transitorio para establecer que el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que los recursos contemplados en ésta puedan ser promovidos también por la vía electrónica, con la finalidad de que los mexicanos, principalmente los que se encontraren en el extranjero, tengan acceso a la justicia electoral, sobre todo tratándose de los recursos referentes a la obtención de su credencial para votar y a su incorporación en el padrón electoral o en la lista nominal de electores en el extranjero, supuestos contemplados por la ley.

En el Artículo 182 número 5 del COFIPE abrogado se establecía que:

“Los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar, por sí o por interpósita persona, actos públicos de campaña o difundir su propaganda electoral en medios masivos de información fuera del territorio nacional”.

Tal disposición en tenor de lo antes mencionado, no deja duda respecto de la prohibición de realizar campañas políticas de carácter electoral en el extranjero lo que se confirmó al mantenerse dicha disposición el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de enero de 2008, al estar como una obligación de los partidos políticos.

Al igual el artículo 277 del COFIPE del año 1990 que disponía que se considera como una falta grave y al regir la ley especial, siendo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la general que sería el Código Penal Federal, el que realice un acto de campaña, partido político o candidato a puesto de elección popular incurre en una infracción sancionada como grave cuya comisión da lugar a la pérdida del derecho a seguir en libertad el proceso, además de la consiguiente suspensión de derechos político electorales, como son el de votar y ser votado, hasta la pérdida por cierto tiempo de tales derechos:

“Para efectos del artículo 269 de mismo Código referido, se consideraba como infracción grave la realización de actos públicos de campaña o contratación de espacios en medios masivos de información en el extranjero, por parte de los partidos, sus candidatos o terceras personas. Los partidos políticos deberán denunciar el uso indebido de sus emblemas electorales o del nombre de sus candidatos en el extranjero”

Otra de las cuestiones que es omisa la ley electoral local, deriva en el hecho del destino de los bienes adquiridos por el partido u asociación política para el logro de sus fines, en el caso de que la votación que obtenga se a inferior al 2% de la total y no le permita conservar su registro ante el IFE o IEEG, es también claro que un partido con registro federal sí puede participar en una elección local o del Distrito Federal con candidatos a puestos de elección popular, mas un partido

político o asociación con registro estatal o en el Distrito Federal, local, no puede participar con candidatos a puestos de elección federal; siendo la razón que arguye la legislación la falta de representación.

Al ser los partidos políticos de acuerdo al artículo 41 de la Constitución Federal entidades de interés público, la ley electoral local es omisa respecto a la transparencia y acceso a la información particular de los mismos, sobretodo respecto de sus fuentes de financiamiento y el empleo de los recursos económicos.

Es buena la idea de sujetar a los partidos políticos a las disposiciones aplicables en materia de transparencia, puesto que contribuirá a despejar toda duda en el desarrollo de sus actividades, con lo que esperamos que paulatinamente vayan recobrando la credibilidad y confianza que lamentablemente han perdido.

4.2 El financiamiento de campañas

Es a partir de 1977 en que se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público y la consiguiente obligación del Estado de protegerlos y procurarles las condiciones indispensables para que realicen sus actividades, conforme a las modalidades que se establecen en las leyes secundarias.

Desde ese momento se ha ido ampliando la legislación sobre el financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación. En el año de 1987 se estableció el financiamiento público directo de manera global, en 1990 al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se adoptaron varias modalidades de aportación de recursos públicos a los partidos políticos. Desde 1993 se incluye en la regulación normas relativas al financiamiento privado.

En la reforma de 1996, se logran mejores de condiciones de equidad en cuanto al financiamiento a los políticos.

El entonces sistema de financiamiento contribuyó de manera significativa a una verdadera competencia en un sistema de partidos. Ello en un marco que refleja el cambio de la situación de un partido hegemónico a la pluralidad de la conformación de la sociedad política mexicana.

La reforma electoral de 1996 tuvo tres objetivos específicos:

- a) Aportar condiciones de equidad en la competencia entre partidos

- b) Dar transparencia al origen y aplicación de recursos de toda índole entregados a las organizaciones partidistas

- c) Reducir la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes de financiamiento que pusieran en riesgo su independencia respecto de instituciones públicas, agentes privados y actividades ilícitas.

La problemática que enfrenta el sistema de financiamiento es la tentación de acudir a fuentes no autorizadas de financiamiento por parte de los partidos políticos.

De acuerdo con Woldenberg (2002) el financiamiento del año de 1994 al año de 1997 aumento en términos reales cinco veces (ver tabla 4).²⁰

Tabla No. 4		
DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS ENTRE 1994 Y 1997		
Partido Político	Porcentaje del financiamiento público asignado según fórmula previa de 1994	Porcentaje del financiamiento público asignado según reforma de 1996
PAN	14.3	26.4
PRI	49.3	44.3
PRD	10.2	19.7
PT	2.9	9.4

Fuente: Woldenberg, José, en "El modelo de financiamiento de los partidos en México: 2002"

²⁰ WOLDENBERG J. (2002) **El modelo de financiamiento a los partidos políticos**. México Plaza Janés.

El esquema reduce en lo general los recursos asignados a los partidos que más tienen y presenta una tendencia a incrementar los recursos asignados a los partidos menos votados, lo que genera un efecto positivo en la legislación actual.

En lo que se refiere a los topes de campaña a precios constantes en pesos, los de 1997 con los de 1994, se registró un descenso real de 54 % para las elecciones de diputados federales y de 61 % para las elecciones de senadores.

Adicionalmente se reducen las aportaciones que pueden hacer los particulares tanto en el monto total de las mismas, (que no puede ser más del 10% por actividades ordinarias públicas) como en el individual de cada donante que tiene como máximo no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

Otra de las cuestiones importantes es que se prohibieron las aportaciones anónimas (artículo 78 párrafo quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

En términos de valores y de principios fundamentales de la democracia, el régimen político de México se ha visto acrecentado en su legitimidad y representatividad, con efectos políticos en la confianza de los ciudadanos y la consolidación de bases políticas más sólidas para el desarrollo de la economía.

Como ocurre casi en todas las democracias los costos han ido en aumento, debido a las actividades políticas y electorales a cargo de los partidos políticos, especialmente con lo que tiene que ver con las campañas en los medios de comunicación. También son de considerarse los incrementos destinados al

mantenimiento de una burocracia especializada en cuestiones tales como mercadotecnia política o los controles sofisticados de las finanzas partidistas.

No obstante, el incremento de costos, se ha dado de igual manera en el presupuesto asignado a las instituciones que tienen la función de organizar los comicios y resolver las controversias que surgen de los procesos electorales.

En tal sentido, México asumió como gasto la inversión en la modernización del sistema electoral, y la estructuración y consolidación de un sistema de partidos competitivo, que contribuyera a recuperar la legitimidad democrática emanada de la Revolución Mexicana.

En lo que se refiere al financiamiento de origen privado se ha disminuido su participación en el financiamiento a los partidos, de igual manera se han establecido límites a las aportaciones individuales, con la finalidad de garantizar la independencia de las organizaciones partidistas, respecto de quienes representan el gran capital.

Sin embargo, todavía se presenta en México el desvío de recursos públicos para fines electorales aunque se han aplicado sanciones en algunos casos. Con mayor frecuencia se dan prácticas clientelistas de los partidos en posiciones públicas de poder, por las cuales se intercambian favores por votos. El problema es que se enfrentan muchos problemas para probar las acusaciones hechas en tal sentido y son mínimos los casos consignados a la Representación Social.

La Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental ha venido a dar acceso a información respecto de los costos de las campañas en que incurren organismos públicos como: Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especial para la atención de delitos electorales y los partidos políticos.

Hay instancias públicas que están fuera de todo contexto como lo son los magistrados del tribunal electoral que perciben remuneraciones estratosféricas, al señalar que es para evitar actos de posible corrupción, lo cual es un argumento muy endeble, porque se duda entonces de la honorabilidad de quienes ocupan esos cargos.

No se ha logrado sistematizar la información para conocer cómo se han elevado los costos de la democracia, pero sí se tienen identificados los indicadores que la han disparado, de los cuales pueden referirse los siguientes:

- A) El incremento en el número de electores, que cada año es significativo, en correspondencia al crecimiento demográfico y al cambio en la estructuración de la pirámide de las edades de la población (cada año el promedio de edad de la población se incrementa).

- B) El cambio de reglas para determinar el monto a repartir entre los partidos políticos del financiamiento público.

- C) El incremento en términos reales de la inflación respecto de la oficial publicada por el Banco de México

D) El número de partidos con registro legal que es una de las variables que se considera para distribuir el monto del financiamiento a los partidos políticos.

Los datos sobre el costo de las campañas y precampañas electorales se ubican muy fáciles en el Presupuesto de Egresos de la Federación o a nivel local en el Presupuesto de Egresos para el Estado de Guanajuato y municipios.

Lo que es una característica especial a partir de la reforma electoral de 1996. Lo cual fue aprobado en ese entonces por el partido en el poder con la abstención de los demás partidos, los cuales, por la vía de la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, intentaron combatir la manera de repartir el financiamiento público a los partidos políticos.

Hace falta disposición para aprobar una reforma electoral que logre disminuir de manera real el monto del financiamiento a los partidos políticos, lo cual es urgente en un país como México con graves necesidades económicas, y por otro, excesivos gastos en campañas y precampañas electorales.

En buena parte en el país, no se ha impulsado de manera decidida una reforma que permita abaratar los costos de campañas y precampañas electorales, de la única manera posible; al reducir los tiempos de ambas.

Desde 1996 se ha hablado de dicha reforma necesaria y urgente para el país, pero las comisiones de gobierno y políticas del Congreso, no han tenido la sensibilidad para sacarlas adelante.

Ahora bien, conforme a la Constitución Federal en su artículo 41 fracción segunda, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales tiene tres rubros:

- a. El destinado al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b. El destinado a la realización de actividades necesarias para la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias
- c. El destinado a fines específicos relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos

en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior

Al ser una reforma electoral constitucional la complejidad para su aprobación se agudiza debido a que requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y de la mitad más uno, de cada una de las legislaturas locales de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Asimismo, en el sentido de reducir los costos de los procesos electorales se pueden establecer por la ley topes a los gastos de campaña que realicen los partidos políticos cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

4.3 La distribución de los tiempos entre partidos mayoritarios y minoritarios

El propósito es exponer de forma clara y precisa los principios de las relaciones entre los Partidos Políticos y los medios de comunicación de masas.

Los esfuerzos tanto de los medios como de los Partidos Políticos por atraer y conquistar a la comunidad, son de singular importancia económica y política.

Desde el principio mismo de la radio y la televisión, y mucho antes, durante la época que reinaban los diarios, los partidos políticos se esforzaron por ocupar lugares destacados en los medios masivos, con el fin de manifestar su ideología para ganar adeptos.

Durante los gobiernos de facto, los medios masivos se caracterizaron por no emitir contenidos en contra de los intereses políticos del gobierno, la censura se había instalado y sólo se emitía una realidad manipulada.

En la actualidad se cuenta con la posibilidad de la libertad de expresión, cada medio es libre de transmitir sus contenidos. Los recursos y los programas de contenido políticos se fueron sofisticando, y los partidos políticos de distintas ideologías fueron ocupando cada vez más espacio mediático.

La imagen cobró dimensiones gigantes, y en ese contexto se introdujeron los primeros profesionales y cultivadores de la misma: los relacionistas públicos, publicistas, gente de mercadotecnia y diseñadores gráficos, entre otros.

Los agentes mencionados, se insertaron en la política, todos con un mismo fin: cultivar una imagen, mostrar lo que convencerá a la comunidad para alcanzar los objetivos de la campaña, Si es verdad que todo esto se profesionalizó, también es verdad que el electorado comenzó a creer que era un fiel reflejo de esa la realidad todo lo que los medios ofrecían como información; falta la autorreflexión, la consulta en varias fuentes para cotejar la veracidad de la información.

Los resultados de las elecciones, nos demuestran que ganan los partidos políticos que más aparición tuvieron en los medios de comunicación.

Lo cual auguró un esplendor para los profesionales de los medios y un cierto apogeo de la posibilidad de la razón, la posibilidad de poder ver más allá de lo que los medios nos ofrecen.

A raíz del gran avance y desarrollo tecnológico en los distintos medios de comunicación, se ha producido un reordenamiento de los mismos, reorganizándose en función al poder político y económico. Son todavía ellos quienes poseen el control social, político y comercial de la información, concentrada en pocas manos.

El sistema se sustenta en una economía globalizada regida por la información que favorece la concentración y centralización de dichos poderes y que impulsan a la fragmentación social.

Los partidos mayoritarios, en tiempos electorales, hacen unos grandes usos de los medios de comunicación, tanto gráficos como audiovisuales, invierten mucho dinero en sus campañas políticas, porque tienen como prioridad la difusión de sus candidatos y de su ideología. Los partidos mayoritarios cuentan con un mayor apoyo político y económico por tener más trayectoria, el Estado logra financiarles la mayoría de sus campañas.

De esta manera, podemos observar que los partidos mayoritarios le dan una gran importancia al "marketing político", ya que resaltan más a los candidatos,

dejando de lado la información que los mismos puedan darle a la comunidad, con respecto a sus proyectos.

Los partidos minoritarios, en tiempos de campaña, pueden diferenciarse de los mayoritarios, debido a la forma de su política de propaganda, ya que hacen más hincapié en la información, manifestando sus ideologías y proyectos de una forma más profunda y detallada, dejando de lado la comunicación masiva, por razones económicas.

En tiempos no electorales los partidos mayoritarios, descienden la intensidad de sus inversiones con respecto a los distintos medios. Sólo los utilizan para que haya presencia de los mismos en el imaginario colectivo. Durante los periodos no electorales no suele existir un financiamiento económico importante, como se da en las campañas políticas.

Los Partidos hacen apariciones esporádicas en los medios con el fin de lograr a largo plazo cierto posicionamiento.

Es muy común ver en los distintos medios, la presencia de representantes de partidos políticos, en donde los mismos se someten a entrevistas o debates manifestando así distintas opiniones acerca del desenvolvimiento político del país.

En cuanto a los comicios del 3 de julio del año 2006 en el Estado de México, los partidos PAN y PRD, el candidato ganador gastó 350 millones de pesos cuando el monto autorizado era de 216 millones. La participación electoral con la cual el aspirante priísta ganó fue de apenas dos de cada diez mexiquenses.

En 2006 el financiamiento de campaña a partidos políticos fue de más de 3,500 millones de pesos.

Las cifras vulneran los derechos políticos, pues la legislación en materia electoral no contempla mecanismos para la regulación de los gastos promocionales ni, en su caso, para castigar a probables responsables de actos indebidos.

Otra de la problemática que se afronta con los tiempos establecidos para la duración de las campañas electorales ha sido el gasto en medios de comunicación en que caen los partidos políticos lo cual como un efecto directo en la reducción de éstos, se reflejaría en la falta de necesidad de mantener una presencia en los medios de comunicación y también el hecho de que el gobierno no se vería tan limitado respecto de la publicidad de aquella obra pública que sí tenga beneficios directos para la población.

De acuerdo con el artículo 41 fracción III aparatado A de la Constitución Federal:

“los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”.

Respecto de la administración del tiempo en los medios de comunicación radio y televisión, se hará por el Instituto Federal Electoral a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos

en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

CONCLUSIONES

La democracia constituye un sistema de vida que permite ampliar y abrir el campo de las formas en que tiene que realizarse; es decir, un sistema de vida y una moral democrática que se concreta en distintos ámbitos sociales a través de ciertos procedimientos cuyo eje es la ciudadanía.

El monto de los recursos económicos que se utilizan en precampañas y campañas electorales en nuestro país es enorme y vulnera los derechos políticos de los mexicanos.

Es un hecho que las democracias que se han consolidado demuestran que pueden reducir sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos.

Durante el año de 2003, se destinó el doble de recursos públicos a los partidos; el gasto que implican las precampañas y campañas electorales está distorsionando el sentido del voto a través de esta danza de los millones que se está gastando en campañas mediáticas, en comparación con las asignaciones otorgadas el año 2000.

Es cuestionable que los recursos públicos asignados a los órganos electorales se administren de acuerdo con dispuesto por el artículo 134 de la Constitución, que señala que su manejo debe ser de manera eficaz, eficiente e imparcial.

A nivel estatal no se clarifica todavía el destino de los montos de financiamiento público que reciben los partidos políticos, como sí sucede a federal en donde se segmentan actividades ordinarias, obtención de voto y con fines específicos.

Es acertada la limitación a los partidos políticos en el sentido de que tienen prohibido comprar tiempos en radio y televisión. Con lo cual sin duda, se pueden reducir los gastos de campaña y precampaña.

Debe existir en todos los niveles una regulación con respecto a la duración de las precampañas que realizan los aspirantes a candidatos por parte de una asociación política, no sólo en lo que respecta de los tiempos de duración que de acuerdo con la ley electoral no deben exceder de las dos terceras partes de la duración de las campañas, sino también en lo relativo al financiamiento y fiscalización de los recursos económicos utilizados en las mismas.

No es verdad que al durar menos los tiempos de las campañas electorales se favorece a los candidatos que ocuparon de manera previa un cargo público, debido a que la ley establece los tiempos en que deben separarse del cargo público los funcionarios que aspiran a ocupar un cargo de elección popular.

Se debe sancionar cualquier acto o hecho que tenga como consecuencia influir sobre el pueblo en el sentido de votar o no por determinada asociación política, en el caso de que se haga fuera de los tiempos previstos para las campañas y precampañas.

Otra de las cuestiones en las que la ley electoral está desfasada es respecto de la campaña negativa dirigida en contra de ciertos candidatos o partidos políticos, lo cual se debe sancionar por no cumplir ninguno de los objetivos previstos para las agrupaciones políticas.

Resulta medular reducir el costo del financiamiento público a las campañas electorales, lo cual genera una serie de problemáticas y debates entre los partidos políticos.

El rescate del voto popular se debe hacer mediante campañas que promuevan ideas, estatutos, programas y propuestas.

El financiamiento a los partidos políticos nacionales respecto de actividades tendientes a la obtención del voto, cuando se eligen diputados federales, se debe reducir del 50% al 30%, para bajar el costo de las elecciones.

Con la reducción del tiempo de las campañas electorales se puede lograr reducir el financiamiento que reciben los partidos para la realización de sus actividades ordinarias.

El gasto por elector en México es significativamente elevado en relación con procesos electorales como el de Estados Unidos, al llegar a ser más de 89% más caro.

En la valoración de la posible coordinación de las autoridades electorales locales con el Instituto Federal Electoral se deben analizar las ventajas de la firma de un posible acuerdo.

La prohibición a los candidatos y partidos políticos de contratar en tiempos en medios de comunicación, en épocas de precampaña y campaña, es un avance significativo para reducir el costo del financiamiento público a los procesos electorales . Lo cual ha sido planteado en el Estado de Guanajuato a través de restricciones establecidas en normas financieras.

Es necesario que el acceso a los medios de comunicación sea equitativo, para los partidos contendientes en un proceso electoral.

Hay necesidad de reducir los tiempos de las campañas electorales porque en nuestra Democracia los tiempos son muy largos en comparación con democracias, que tiene una tradición mayor a la nuestra, además de las apremiantes necesidades económicas de la población.

Integrar un consejo de ciudadanos independientes formado por intelectuales reconocidos del país, para que establezcan nuevas formas de elevar la calidad del debate público, es necesario para la transparencia e imparcialidad de los candidatos contendientes.

Mientras menos tiempo dura una campaña electoral, la contaminación visual es menor debido a que la propaganda electoral satura a las ciudades y poblaciones.

Las campañas electorales diseñadas y realizadas por los partidos políticos deben respetar los valores democráticos como son la igualdad política, las libertades democráticas, la fraternidad o tolerancia y los derechos individuales.

El papel de los partidos políticos ante dicha problemática es buscar ampliar los tiempos que son propicios para el diálogo y la búsqueda de soluciones que permitan gobernar de manera más eficaz para resolver los problemas de la sociedad, pues la razón última de la democracia es alcanzar el bien común.

Uno de los obstáculos que son evidentes en la falta de voluntad política para disminuir los tiempos en las campañas electorales y precampañas, se constituye porque sin duda el impacto de una reforma de tales dimensiones llevaría a los principales actores de un proceso electoral, partidos políticos y medios de comunicación, a ver disminuidos los montos de sus ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

Bretón, J. A., "Análisis crítico a la publicidad política en México", en varios autores, **Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral UNAM México**, 1999 p.p. 627.

Cordero, L. A., "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica", en varios autores, **Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral vol II UNAM México**, p.p. 627.

Dynesson y Gross **Una visión ecléctica del desarrollo del ciudadano por etapas: Estudio social**. Fondo de Cultura Económica México. 1985 p.p. 120-145.

De Vega G. P. **Crisis de la representación política en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral**. UNAM, México. 1993, p.p. 62-83

García Laguardia J. M. **Derechos Políticos y Transición a la Democracia en Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral México**, UNAM México 1993, p.p. 29-37

Gaytán A. F. y Fregoso B. J. "La ley televisa en México" publicación electrónica **Revista Latinoamericana de Comunicación**. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación, Ecuador. 2006 p.p. 45-76

González Longoria S. **El ejercicio del Periodismo**, Trillas, México. (1997) p.p. 12-30

Instituto Federal Electoral Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. **Tesaurus**. México 2000 Recuperado el 20 de febrero de 2009 de <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/Biblioteca/2006Tesaurus-part1.pdf>

Instituto Federal Electoral Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica **Tesaurus**. México 2000 Recuperado el 20 de febrero de 2009 de <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/Biblioteca/2006Tesaurus-part2.pdf>

Instituto Federal Electoral **Estudio sobre los monitoreos de las campañas electorales de 1994 a 2000 que realizó el IFE**. México 2000 Recuperado de 28 de febrero de 2009 de http://www.ife.org.mx/documentos/CFD/anexos/pdf/monipp94_97.pdf

Márquez M. **“Democracia, Campañas Electorales y Publicidad Política”** disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/mmarquez.html> México, número 35

Woldenberg J. **El modelo de financiamiento a los partidos políticos**. Plaza Janés, México. 2002 p.p. 20-58

Salazar y Woldenberg **Principios y valores de la Democracia Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1 IFE.** 1989 México Recuperado el 02 de marzo de 2009 de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

Zovatto, D. **“Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia” en América Latina,** Fondo de Cultura Económica 2003 México, p.p. 40-41

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato