



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

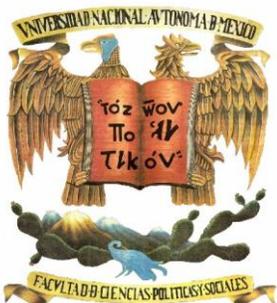
REFORMA ELECTORAL DE 1996: UN ESTUDIO ACERCA  
DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN  
DE LOS MEDIOS

**TESINA**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**PRESENTA**  
**CRISTOPHER ELÍ GARCÍA SALGADO**

**DIRECTOR DE TESINA:**  
**FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ**



MÉXICO, D.F. 2014 .



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.

**Este trabajo se lo debo a mis padres pero principalmente a mi madre quien a pesar de todas las dificultades creyó en mí y me dio el impulso necesario para finalizar con éxito.**

**A mis hermanos por acompañarme en las mejores etapas de mi vida y por enseñarme que la mejor ruta para alcanzar el éxito es caminar con firmeza, convicción y plena confianza en nuestros sueños.**

**“por mi raza hablará el espíritu”**

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN EN LA REFORMA DE 1996</b>	
1.1 Periodo de negociaciones entre los partidos políticos.....	9
<b>CAPÍTULO II. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LA REFORMA DE 1996</b>	
Antecedentes	
2.1 El monto del financiamiento público.....	28
2.2 Las formas de distribución.....	34
2.2.1 Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes.....	36
2.2.2 Los gastos de campaña.....	36
2.2.3 Las actividades específicas como Entidades de Interés Público.....	37
2.3 La fiscalización de estados financieros.....	38
<b>CAPÍTULO III. REGULACIÓN DE LOS MEDIOS EN LA REFORMA DE 1996</b>	
Antecedentes	
3.1 Los espacios en radio y televisión.....	50
3.2 El monitoreo.....	55
3.2.1 La televisión.....	58
3.3 Asignación de tiempos.....	66
3.3.1 Tiempos en periodo no electoral para los partidos políticos.....	73
3.3.2 Campañas institucionales (del IFE y otras autoridades electorales).....	74
3.3.3 Distribución de tiempos en radio y televisión en un proceso electoral federal.....	76
3.3.4 Reglas para la asignación de tiempos en periodo de precampaña y campaña Electoral federal.....	77
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>86</b>

---

### **Relación de tablas**

Cuadro 1: Financiamiento público y porcentaje de votos obtenidos en elecciones presidenciales de 1988 y 1994

Cuadro 2: Financiamiento público y porcentaje de votos obtenidos. Elecciones para diputados en 1994

Cuadro 3: Financiamiento público y porcentaje de votos obtenidos. Elecciones para diputados en 1997

Cuadro 4: Distribución de gasto público después de la reforma de 1996

Cuadro 5: Gastos ordinarios y auditados en 1994 y 1997

Cuadro 6: Gastos de campaña realizados y auditados en 1994 y 1997

Cuadro 7: Integración de los gastos de campaña en 1994 y 1997

Cuadro 8: Frecuencia de editorialización de notas resumen de radio y televisión

Cuadro 9: Frecuencia de editorialización de notas resumen de televisión

Cuadro 10: Tiempos en radio y televisión en periodo de precampañas y campañas en la legislación actual

---

### **Relación de gráficas**

Gráfica 1: Tiempo total dedicado por la radio a partidos políticos en las campañas federales de 1994

Gráfica 2: Tiempo total dedicado en televisión a partidos políticos en las campañas federales de 1994

Gráfica 3: Tiempo total dedicado por la radio a cada partido en las elecciones de 1997

Gráfica 4: Tiempo total dedicado por televisión a cada partido en las elecciones de 1997

Gráfica 5: Tiempos totales en horas 1991-1997

En los últimos treinta años se han llevado a cabo diversas reformas electorales, las cuales han modificado la actividad del sistema electoral y su interacción con los partidos políticos. Los sistemas electorales son sumamente complejos y requieren de un estudio a conciencia que nos ayude a comprender su actuar, así como la manera en que se han transformado conforme los requerimientos de la sociedad y el gobierno.

México ha sorteado múltiples etapas de cambio, las cuales marcaron por completo el rumbo del país. Ejemplo de ello es la constante lucha por el cambio estructural, aunado a problemas de índole social, política y económica de una población en constante crecimiento, y de diversos sectores, los cuales buscan día a día más espacios públicos para hacerse oír y ser representados.

Las demandas políticas planteadas a principios de los sesenta y hasta finales de los noventa no podían ser articuladas en una estructura creada y sustentada por un solo partido político. Por este motivo era preciso modificar el sistema, y sólo mediante cambios de carácter prioritario y, en algunas ocasiones, urgente se podía lograr. Dichas modificaciones surgieron como respuesta ante la innegable realidad: un partido rector<sup>1</sup> que, históricamente, había manejado unilateralmente todo el sistema electoral mexicano.

La principal necesidad consistía en la contemplación de demandas que no obedecieran exclusivamente a los intereses del partido con mayor influencia política. A partir de esto fue posible abrir las puertas al diálogo, con la finalidad de conformar un sistema más incluyente, donde los puntos de vista de los restantes partidos<sup>2</sup> pudieran tener injerencia en las decisiones del país.

El reto más grande fue encontrar los puntos de convergencia entre las diversas fuerzas políticas, para que las instituciones ya existentes permitieran incluir las demandas

---

<sup>1</sup> Es por demás claro que la referencia es al Partido Revolucionario Institucional (PRI), dominante en México durante gran parte del siglo xx. Por lo general los partidos dominantes gobiernan durante largos periodos gracias a su control sobre los recursos económicos y flujo de información, con el propósito de conservar el poder.

<sup>2</sup> El Partido de la Revolución Democrática (PRD), Acción Nacional (PAN) y del Trabajo (PT) impulsaron la incorporación de demandas, ganando espacios cada vez más notables dentro de las cámaras, aunque no contaban con el mismo impacto que el PRI.

y necesidades de organizaciones y grupos disidentes (asociaciones con propuestas independientes).

Ante tal panorama, a principios de los años noventa eran dos las tareas primordiales de la política en México: la creación de leyes e instituciones que regularan las votaciones y, en segundo lugar, propiciar la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos, los cuales se encontraban en condiciones de parcialidad ante un régimen regulado y acotado por incipientes modificaciones en temas de primer orden, como el financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación. Esto debido a que no existía una regulación como tal en cuanto al financiamiento a los partidos: era preciso establecer límites y claridad en cuanto al origen de los recursos, además de dar preferencia a los apoyos económicos de procedencia pública antes que privada, así como la restricción a aportaciones de particulares. Igualmente, debía existir proporcionalidad en la distribución de los recursos.

Por ello, los partidos políticos existentes pretendían mayores espacios de participación, y las herramientas para alcanzar dicha injerencia eran precisamente el financiamiento y el acceso a los medios. Ante tales circunstancias, la única manera de instaurar un sistema electoral igualitario consistía en una reforma que ofreciera la certeza jurídica de que en las elecciones venideras se observaría una participación más equitativa: ecuanimidad en el financiamiento y la presencia en los medios se traduciría en elecciones más justas.

La reforma de 1996, la cual es el tema del presente trabajo, propició un cambio importante en la estructura de nuestro sistema electoral; también concedió mayor apertura democrática dentro del sistema político con la generación de condiciones adecuadas para una competencia en paridad de circunstancias y mucho más propositiva; permitió, además, dar paso a asuntos que no se habían tratado por falta de consenso en la mesa de diálogo, fundamentales para generar equidad dentro de las contiendas electorales y una mayor participación de los partidos en los medios.

La reforma electoral de 1996, cabe señalar, fue clave para la vida democrática, política y social de nuestro país: trajo consigo una transformación del sistema político nacional, así como del sistema electoral mexicano en un país en constante cambio y carente de renovación institucional, además del gran crecimiento demográfico y la preocupación latente de los partidos políticos por el uso de las estrategias que la modernidad ofrece para la obtención de mayor sufragio. Todo esto permitió presentar plataformas mejor construidas y ofrecer al ciudadano un margen más amplio para elegir a sus gobernantes.

La presente tesina busca, particularmente, incluir los aspectos más importantes de la reforma de 1996: el financiamiento público que recibieron los partidos políticos y la participación en los medios de comunicación. Dichos factores dieron como resultado, señalado con antelación, mayor actividad electoral, la cual se vio reflejada en la cantidad de votos obtenidos por partido.

La colaboración de los medios de comunicación en las campañas políticas incide directamente en los resultados, ya que incrementa de manera considerable los votos a obtener. Es por ello que al contar con mayores recursos, distribuidos de manera más equitativa entre los diferentes partidos políticos, se incentiva el incremento de la competitividad electoral. Como prueba de tal supuesto, es pertinente mencionar que a lo largo de esta investigación se emplearán diversas tablas y gráficas con cifras y estadísticas que corroboran lo hasta ahora expuesto. Los cambios efectuados a nuestra Constitución política, así como al Código Federal de Procedimientos Electorales (Cofipe) fueron los ejemplos más claros de que la reforma electoral de 1996 había traído consigo una serie de transformaciones pertinentes a la competencia electoral y, sobre todo, una legislación más igualitaria en dicho rubro.

Todo lo hasta ahora mencionado está desglosado y estructurado en tres capítulos, además de una conclusión. La distribución y la temática se resumen a continuación.

En el primer capítulo abordaremos el proceso de negociación previo a la aprobación de la reforma de 1996, es decir todo lo que los partidos políticos sortearon para encontrar

puntos de convergencia que ayudaran a la reducción de la incertidumbre política imperante y ofrecieran mayor certeza electoral.

El segundo capítulo estudia el marco normativo del financiamiento público incluyendo temas como el financiamiento que se distribuye a cada partido político y los gastos de campaña, además de las distintas etapas de su evolución y las diferentes necesidades que obligaron a su modificación; aborda también el tema de la fiscalización de los recursos por parte de las autoridades electorales y las sanciones a los partidos que no cumplan con las normas.

El tercer y último capítulo se centra en las distintas etapas del desarrollo de la regulación de participación de los partidos políticos en los medios electrónicos, así como en la importancia y la fundamental relación medios-partidos políticos en los resultados finales de una contienda electoral. En una sociedad en permanente crecimiento y desarrollo. En donde el objetivo primordial en periodo electoral es utilizar a los medios para la consecución de votos.

## **CAPÍTULO I. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN**

---

La reforma política de 1996 trascurrió en un proceso de acaloradas conversaciones y reuniones – no exentas de momentos difíciles, de tensión y enfrentamientos entre las dirigencias de los partidos políticos. Con todo, dichas conversaciones también constituyeron un ejercicio muy favorable dentro de la política nacional, ya que significaron un esfuerzo tanto de la Secretaría de Gobernación – encargada de conducir el diálogo– , como de los dirigentes de los principales partidos<sup>3</sup> de aquella época. Las audiencias con las fuerzas parlamentarias rindieron frutos, pues finalmente se lograron acuerdos, los cuales quedaron plasmados en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. Más adelante volveré sobre este particular.

El proceso de negociación inicia prácticamente en el momento mismo de la toma de posesión del entonces presidente electo Ernesto Zedillo – en 1994– , momento en el que hizo referencia a la construcción de una nueva democracia a partir de ciertos vacíos en la política. De esta manera, se podía entrever que la reforma electoral sería la tónica de la administración zedillista y **el primer paso a favor de un sistema más representativo.**

### **1.1 Periodo de negociaciones entre los partidos políticos**

Como se mencionó en la presentación de este capítulo, la reforma de 1996 estuvo precedida por un largo proceso de negociación entre las dirigencias de los partidos. Además contribuyó a tener momentos muy positivos, que finalmente derivaron en una serie de acuerdos, reflejados en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 y que serán abordados puntualmente en páginas subsecuentes.

Es necesario precisar las circunstancias que llevaron al cambio dentro del proceso electoral: “Durante las elecciones de agosto de 1994, los partidos opositores al PRI mantuvieron un conjunto de críticas ya no sobre el procedimiento mismo y la manera de obtener los resultados, sino en cuanto a las condiciones de la competencia electoral” (Andrade, 1998, p. 11). Entre las críticas más relevantes se encontraba la inequidad, pues resultaba innegable el favorecimiento al Partido Revolucionario Institucional en aspectos

---

<sup>3</sup> En este caso, PRI, PAN, PRD y PT.

como el acceso a los medios de comunicación, el financiamiento y la conformación del Instituto Federal Electoral, en el que prevalecía la participación del gobierno de la república. Se exigió así la calidad autónoma del IFE para impedir la incidencia del gobierno en su órgano rector.

Dentro del proceso de la reforma electoral cabe añadir un elemento central y punto de partida: la inclusión y, en consecuencia, democratización liberalizadora de tensiones representada por la incorporación del Partido de la Revolución Democrática en la negociación, para evitar inconformidades y posibles impugnaciones futuras mediante el reconocimiento de éste como la tercera fuerza política del país.

En enero de 1995 se origina el primer acercamiento al refrendarse los compromisos para un acuerdo político nacional entre partidos. Dichos convenios fueron firmados por los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso: PRI, PAN, PRD y PT, reunión llevada a cabo en la residencia oficial de Los Pinos. Los aspectos principales con los que los partidos se comprometerían a trabajar serían:

- La instalación de una mesa de negociación entre el gobierno, los propios partidos políticos nacionales y las fracciones parlamentarias, tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos estatales.
- Promover en el menor tiempo posible un diálogo nacional en el que participaran todas las fuerzas políticas nacionales.
- Asegurar la legalidad, equidad y transparencia en los subsecuentes procesos electorales. En este punto se lograron convenios importantes en materia de acceso a los medios de comunicación, de reparto de recursos entre los partidos y de aplicación de reglas durante el proceso electoral.
- Garantizar que una vez hechas las reformas y satisfechas las condiciones de equidad y legalidad de los procesos electorales, no se realizarían acciones postelectorales que violentaran el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

En resumen, en dicho acuerdo se asumía el compromiso de impulsar una reforma política a través de los cambios necesarios en la legislación electoral, con el objetivo de garantizar la absoluta legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales. El 20 de abril de 1995, bajo iniciativa de los cuatro partidos antes mencionados y con el consenso de la Secretaría de Gobernación, se redactaron tres puntos entre los acuerdos:

1. presencia equitativa de los partidos en los medios de comunicación;
2. el financiamiento público a los partidos: los topes a los gastos de campaña y
3. el fortalecimiento del municipalismo como desarrollo del nuevo federalismo.

Cabe señalar que la intención de trasladar las reglas básicas del sistema electoral federal al ámbito local en las entidades federativas se manifestó desde el inicio de los trabajos para la reforma política.

A pesar de los esfuerzos en esta etapa, no se alcanzaron plenamente los objetivos, pues algunos asuntos quedaron sin tratamiento y pendientes para abordarse en el futuro.

Sin embargo, más allá de lo que pudo ser una negociación sin turbulencias, se presentaron algunos altercados que afectarían el proceso de reforma en diferentes sentidos:

- a) El retiro del PRD de la mesa de negociación; el principal argumento: el conflicto postelectoral en Tabasco; se consideró como ilegítimo el triunfo del gobernador Roberto Madrazo.
- b) El abandono del PAN de las pláticas en la Secretaría de Gobernación a causa de la gran cantidad de irregularidades en los comicios celebrados en el estado de Yucatán, donde su candidato perdería ante el postulado por el PRI.

A pesar de estas cuestiones, como ya mencionamos anteriormente, se da una convocatoria presidencial, que finalmente fructificó en la firma de los “Compromisos para un acuerdo político nacional” el 17 de enero de 1995, documento donde el presidente Ernesto Zedillo, en calidad de testigo de honor, y los dirigentes de todos los partidos

políticos con representación en el Congreso de la Unión (mencionados previamente) asumían el propósito de impulsar una reforma política definitiva a través de los cambios necesarios en la legislación electoral, con el objeto – como hemos dicho ya– de garantizar la absoluta legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales.

En el mes de septiembre del 1994, el nuevo secretario de Gobernación entabla una reunión con el IFE y le solicita que sea a través de su conducto que se convoque a iniciar los trabajos de negociación de reforma política. Fue el IFE quien convocaría ya que el mismo sería quien regularía las próximas elecciones. A partir de ese momento se produciría un nuevo acercamiento entre el gobierno y las dirigencias de los diferentes partidos. Después de un breve proceso de reanudación de negociaciones, el 15 de diciembre se decide instalar una mesa para la reforma de Estado dentro del Congreso de la Unión, y se instaura en cada cámara una comisión plural con idénticos propósitos.

Es pertinente señalar que además de las propuestas hechas por los tres principales partidos políticos, también surgieron otras más por parte de organizaciones sociales. Dichas propuestas de alguna forma influyeron en el debate entre partidos políticos y gobierno, y éstas son los llamados “debates informales”, siendo el promovido en el Castillo de Chapultepec, el llamado “Seminario del Castillo”, el de mayor relevancia por la difusión que alcanzó.

Como resultado de varios meses de trabajo, se da a conocer el documento denominado “Setenta puntos de la Reforma Político-Electoral”, puntos que, en su mayoría, llegarían a formar parte de la reforma de 1996. Dicho documento recogía los siguientes aspectos:

1. la reafirmación en la existencia de los derechos políticos;
2. autonomía e independencia para el órgano encargado de la organización de las elecciones y la creación de la figura de los consejeros electorales;
3. eliminación del registro condicionado de los partidos;
4. registro a candidatos independientes;
5. mayor facilidad para formar coaliciones;
6. condiciones de equidad en los medios de comunicación;

7. control en el financiamiento y gastos de campaña;
8. establecimiento de un canal público de televisión y una estación de radio para el fomento de la cultura democrática que dependiesen del Congreso de la Unión;
9. la eliminación de exclusividad para cualquiera de los partidos para utilizar los colores patrios;
10. mecanismos eficaces para la votación de mexicanos desde el extranjero y
11. la inclusión en la Constitución del referendo, el plebiscito y la iniciativa popular.

Si bien estos pactos iniciales no satisficieron completamente las demandas de todos los representantes y si bien se aprobó con el voto mayoritario del PRI, estas negociaciones recogieron un importante conjunto de medidas que habían sido previamente consensuadas entre las organizaciones políticas.

En la recta final hacia el cierre de la negociación de los cambios realizados al Cofipe los actores políticos rompieron el consenso, siendo el financiamiento público y el tope a los gastos de campaña los temas más ásperos.

Posteriormente, el 17 de enero de 1996, nuevamente surge una ruptura en las negociaciones por parte del PAN después de que el Tribunal Electoral confirmara el triunfo del PRI en la elección municipal de Huejotzingo, Puebla; el PAN afirmaría la falta de voluntad política hacia un cambio democrático por parte de las autoridades electorales; sin embargo, más tarde el PAN aseguraría no haber renunciado al diálogo ni al compromiso con la nación, acompañando dicho diálogo con un paquete de iniciativas relativas a los temas de la reforma del Estado, con puntos importantes como los derechos ciudadanos, el impulso a la iniciativa popular y el plebiscito para manifestar la aprobación de los ciudadanos o su rechazo a medidas de gobierno. Con todo, sobre estos temas no se lograría ningún consenso para su desarrollo y praxis.

De este mismo documento es importante rescatar la propuesta en la que se plantea que el Tribunal Electoral tuviera competencia para calificar la elección del Presidente de la República, para que posteriormente la Cámara de Diputados declarara definitiva e

inapelable la validez de la misma. Asimismo, se plantea la reelección consecutiva de los legisladores, a manera de intensificar su profesionalismo en las tareas legislativas.

En este mismo lapso, al tiempo que el PAN presentaba estas iniciativas dentro de la Cámara de Diputados, en las negociaciones en la Secretaría de Gobernación – en las que participaban PRI, PRD y PT– se desarrollaría un documento que daba cuenta de los consensos a los que habían llegado las tres fuerzas que continuaban en negociación dentro de la Secretaría de Gobernación.

En el cierre de la mesa de negociación, uno de los puntos más importantes era el referente al financiamiento público a los partidos políticos, cuya pretensión consistía en establecer el predominio de los recursos públicos sobre los de origen privado, indicando que sería 70 % proporcional a la fuerza electoral y 30 % igualitario.

Como puede apreciarse, muchos de los aspectos contenidos finalmente en la reforma tuvieron su gestación a lo largo de todo 1995 y la primera parte de 1996, pese a que el PAN no había participado en la fase final de los acuerdos de Bucareli.

A mediados de mayo de 1996 se pretendía acelerar el proceso de reforma por diversos motivos. En primer lugar porque se acercaba el informe presidencial del 1 de septiembre, y en segundo porque era preocupante que la no consecución del propósito de perfeccionar los mecanismos democráticos del país tuviera un alcance internacional.

Es así que, como último antecedente a la presentación del documento que plasmaría la negociación de la reforma, fue preciso presentar la renuncia del presidente municipal priista poblano Miguel Ángel Martínez, cuya elección había sido motivo de ruptura por parte del PAN.

El 24 de julio se dio a conocer en Palacio Nacional la iniciativa para reformar la Constitución en materia político-electoral, acto en el que participaron el Presidente de la República y los dirigentes de los cuatro partidos con representación dentro del congreso.

El acuerdo logrado por los partidos políticos permitió la presentación de una iniciativa conjunta suscrita por los líderes de los grupos parlamentarios tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores. Dicha iniciativa se presentó ante la primera, también con la firma del Presidente de la República.

## **CAPÍTULO II. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LA REFORMA DE 1996**

### **Antecedentes**

La reforma electoral de 1996 fue antecedida por una serie de negociaciones entre los diversos grupos parlamentarios.

Dichas negociaciones provocaron una serie de subsecuentes cambios que respondían a necesidades inmediatas. Las modificaciones efectuadas dejaron la puerta abierta para abordar posteriormente temas más complejos acerca del sistema electoral y llevaron además a la reforma de 1996; y para poder entenderlos cabe mencionar la reforma de 1977, ya que a partir de ésta inició formalmente el financiamiento público y la incorporación de fuerzas que habían estado fuera de la contienda electoral, y, posteriormente, la composición de la Cámara de Diputados, que abriría un nuevo panorama en el terreno legal en temas que ya para inicios de 1993 serían cruciales. Dado que las condiciones de la competencia (es decir, del financiamiento a los partidos y de su acceso a los medios electrónicos) eran desiguales, el estatuto legal arranca en 1977, año en que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consideró a los partidos políticos entidades de interés público. En ella se estipuló que los partidos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para las actividades pertinentes a la obtención del sufragio popular. A partir de ahí se deriva una serie de derechos y obligaciones definidas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), pero en cuanto a derechos financieros y en materia de medios, no se precisaban en absoluto los mecanismos o criterios de asignación (Salazar y Woldenberg, 1997, p. 98).

Ya para 1987, por fin quedaría reglamentado el financiamiento estatal a los partidos políticos, pues antes de esto no se estipulaba una cifra de los recursos públicos que percibiría cada uno de ellos, no existían lineamientos en cuanto a la procedencia del dinero, su destino y lo concerniente al aspecto fiscal, tarea que residía en la autoridad electoral (más adelante ahondaré en el asunto).

La Comisión Federal Electoral establecería el costo mínimo de una campaña para diputado. Está consistía en una ecuación donde el gasto mínimo de una campaña sería

multiplicado por el número de candidatos registrados bajo el principio de mayoría relativa, lo que resultara de esa operación se dividía por mitades para finalmente ser asignado a los partidos en una cantidad proporcional al número de sus diputados (Becerra,2000: pp. 181-199).

Las fórmulas de asignación de recursos financieros, así como el control sobre los mismos tomarían gran importancia para años posteriores a la reforma de 1986 y que se reflejarían en la ley electoral de 1987.

A pesar de los avances que se habían logrado en las elecciones presidenciales de 1988 ocurrieron hechos que complicaron el panorama, entre ellos el proceder de las autoridades electorales. En particular en un asunto que despertó la necesidad de retomar la cuestión electoral, al declarar en una contienda muy cerrada como ganador a Carlos Salinas de Gortari en las elecciones presidenciales de 1988. Las alianzas políticas, la movilización en las campañas, la convocatoria al voto, los modos, los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales como la Comisión Federal Electoral resultaron insuficientes.

No obstante las profundas diferencias de las oposiciones y las constantes movilizaciones que tal acontecimiento provocó, acabaron por coincidir en que la única disputa sería en la arena electoral. Para esto se tuvo que someter a discusión todo el entramado legal, para que la disputa política se tranquilizara y la convivencia de los grupos parlamentario pudieran llevarse a cabo tras los hechos de 1988. Según Salazar y Woldenberg: “La reforma de 1986 había probado todas sus limitaciones y casi de inmediato todos los partidos políticos reiniciaron todos los trabajos, con el fin de modificar la ley electoral al poco tiempo de instalada la legislatura. De esta forma, el Código Federal Electoral, creado en 1986 (y aprobado en el Congreso en 1987), tendría en 1988 su debut y despedida. La nueva reforma produciría un ordenamiento legal totalmente nuevo: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)” (2000, pp. 216-217).

La búsqueda misma de equidad e imparcialidad, resultado de la contienda electoral de 1988, cimentó las bases para erigir una institución que brindara confianza en torno a los procedimientos electorales. En 1991 se instauró el IFE, que dio una nueva imagen al

sistema electoral mexicano, avanzando así de forma gradual pero eficiente en materia de organización y financiamiento electoral, además de que respondía significativamente a la preocupación de la política nacional. El resultado: la transformación legal resultó integral. El avance fue significativo, sobre todo porque abrió la puerta para una serie de reformas que fortalecerían a los partidos políticos y equilibrarían las condiciones de competencia entre los mismos. Así pues, quedaron estipulados cuatro rubros en materia de financiamiento:

- a) por actividad electoral, que se otorgaba tomando como referencia el número de votos obtenidos por partido en las elecciones de diputados y senadores;
- b) por actividades generales, que equivalía a 10 % del financiamiento por actividad electoral y se otorgaba de manera igualitaria;
- c) por subrogación del Estado de las contribuciones que aportaban los legisladores para sostener a sus partidos (se otorgaba 50 % del monto anual que correspondiera por dietas a sus diputados y senadores) y
- d) por actividades específicas, que constituía un reembolso hasta de 50 % de los gastos que hicieran los partidos en rubros concretos como tareas editoriales, investigación, educación cívica, etcétera.

El tema del financiamiento a los partidos políticos asentó en la legislación diversos aspectos de regulación que no existían. Fue a partir de ahí que los partidos políticos quedarían sujetos a ajustes en todos sus aspectos: desde el monto de los recursos públicos que recibían, el origen de los recursos, su destino y el tema referente a la fiscalización a cargo de la autoridad electoral.

El COFIPE señaló que cualquier partido político que no obtuviese, al menos, 1.5 % de la votación nacional no tendría derecho al financiamiento público. En dicho ámbito, el COFIPE integró avances respecto a su ley anterior al sumar al criterio de proporcionalidad otro de igualdad, en algunos rubros específicos, lo cual perfeccionó los mecanismos de

proporcionalidad, al tiempo que consideró inherente al financiamiento una serie de actividades permanentes de los partidos.

El criterio de proporcionalidad, que dio vigencia al principio de equidad, quedó establecido en el rubro “por actividad electoral”, al otorgar el financiamiento en proporción al número de votos obtenidos, y el de “subrogación del Estado”, al proporcionarlo en relación con el número de diputados o senadores, según fuera el caso.

Sin duda, la reforma de 1990 en materia de financiamiento fue limitada pero no inútil, pues estableció un orden y dio claridad a la distribución de los recursos públicos. Sin embargo, para las elecciones de 1991 México “estrenó” nuevas figuras dentro del terreno electoral, entre ellas el Instituto Federal Electoral (IFE), al igual que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que serían prácticamente los encargados de erigir la credibilidad electoral.

Las consecuencias fueron palmarias: en las elecciones de 1991 se observó una participación ciudadana superior a la de 1988 en 15 % gracias a la reforma 1989-1990, ya que quedaron sentadas las bases para las nuevas condiciones de competencia. Esto se logró debido al cuestionamiento en lo tocante a la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de grupos empresariales al partido gobernante para las campañas electorales, y la vigilancia de gobiernos, que, a través del dinero, pudieran encontrarse atados o condicionados por intereses privados.

En esta ocasión se dio prioridad a la necesidad de replantear en conjunto el financiamiento de los partidos (público, privado y propio), de establecer límites, o incluso prohibiciones, a cierto tipo de donativos, y se propuso establecer topes a los gastos de campaña.

El tema del control de las finanzas públicas de los partidos por primera vez pasaría a ocupar un rango constitucional, debido a que reconocía un problema que ya no podía ser pasado por alto y que cobraría mayor relevancia en los años siguientes. Al respecto, señala Salazar (2000): “La reforma constitucional aprobada el 2 de septiembre de 1993 fue esta: La ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos

políticos y sus campañas electorales. Era la primera vez que la Constitución hablaba de algo más que prerrogativas a los partidos, inducía obligaciones en el manejo de sus recursos, no solo de los que provienen de los fondos públicos sino del financiamiento en general. Así sentó las bases para su desarrollo en la ley secundaria y para su cabal expansión en las reformas posteriores” (p. 294).

Por otro lado, al ser modificada la Constitución por la reforma, de igual manera se modificó la ley secundaria en lo que respecta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de finanzas partidarias, revisión del dinero, ingresos y los gastos partidistas. Y es que hasta 1993 la legislación electoral mexicana era absolutamente omisa en materia de control y seguimiento a los recursos que, por distintos caminos, recibían los partidos políticos. Hasta antes de 1993 lo único que aparecía eran las fórmulas para determinar y suministrar el financiamiento público. Los gastos en campaña no tenían límite alguno. Esto provocaba diversas anomalías en el uso y destino del financiamiento que se obtenía por los diferentes rubros, generando descontento entre los diversos partidos políticos.

Se cuestionó también el sentido de existencia de diversos partidos políticos que obtenían votaciones insignificantes en los comicios y que disponían de financiamiento público para acceder a la radio y televisión, dando como resultado un dispendio de recursos públicos.

Así pues, en marzo de 1993 se realizó una audiencia en casa del otrora secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, en la que un grupo de empresarios mexicanos, en presencia del entonces Presidente de la República, se comprometieron a donar una fuerte cantidad de dinero al Partido Revolucionario Institucional, lo que aumentó el nivel de descontento público acerca de la relación entre la política y el dinero. Con el desacuerdo de la opinión pública, el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso en su cuarto informe de gobierno hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos y poner topes a los costos de las campañas electorales.

Por ello en el COFIPE se aumentó a cinco los rubros del financiamiento a los partidos políticos. Los cinco aspectos eran financiamiento público, de la militancia, de

simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales y de las empresas mercantiles. Igualmente, con Salazar (2000): “Estas disposiciones fueron pioneras para hacer transparente el dinero involucrado en la política y para crear un marco de control a los ingresos y gastos de los partidos. Por primera vez en nuestra historia se diseñó una cierta fiscalización a los recursos financieros de los partidos: la existencia de un informe anual presentado por los partidos, supervisado por el IFE y que eventualmente podría ser sancionado por el Tribunal Electoral” (p. 297).

El Consejo General del IFE obtuvo la atribución de establecer los topes en los gastos de la campaña presidencial; las juntas ejecutivas locales lo harían para las de senadores, y las juntas ejecutivas distritales para las de diputados, con un margen legal muy amplio para establecer el monto de los topes.

Con estas modificaciones electorales se observó un cambio general en las elecciones presidenciales de 1994: existió mucho más participación ciudadana que en las elecciones de 1988. La creación del IFE influyó en la credibilidad y confianza de los ciudadanos, pues depositaban su voto de una manera más democrática y confiable. Muestra de ello fue el incremento de sufragios logrados en 1994 en relación con los obtenidos seis años antes, en 1988.

A continuación se muestra un cuadro con el porcentaje de la votación conseguida por partido político en las elecciones presidenciales de 1988 y de 1994.

**Cuadro 1:** Financiamiento público y % de votos en elecciones presidenciales de 1988 y 1994

Elecciones presidenciales 1988		Elecciones presidenciales 1994	
Partido	% Votación nacional	Partido	Votación nacional
PRI	50.36	PRI	50.13
PAN	17.07	PAN	26.69
FDN	30.8	PRD	17.07
Número de votantes en cada elección	19.1 millones		35.5 millones

FUENTE: IFE [http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo\\_1994/pres\\_94/pres\\_94/na\\_pre\\_94.htm/](http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/pres_94/pres_94/na_pre_94.htm/)

Los porcentajes son con respecto al número de votantes en cada año, es decir: en 1988 votaron únicamente 19.1 millones de personas, de las cuales se desprendieron esos porcentajes, y en 1994 lo hicieron 35.5 millones aproximadamente, 16 millones de personas más. Esta información nos es pertinente para constatar el incremento en la participación ciudadana y la importancia del binomio recursos-medios de comunicación.

El PAN alcanzó una presencia nacional sin precedentes, con un incremento de votantes a lo largo y ancho del país; el PRI mostró casi la misma cantidad de votos que en 1988, asegurando su triunfo pero sin incrementar el nivel de sufragios; por otra parte, el PRD en las elecciones presidenciales de 1988 participó con el nombre de Frente Democrático Nacional (FDN); mostró una baja considerable de votos. Así lo señala Pacheco (1999): “El PAN avanzó donde siempre había estado presente: en las ciudades y los estados más ricos y modernos; el PRD recogió los votantes de las zonas en donde el PRI mostraba los retrocesos y los quiebres más agudos, mientras que el PRI se replegó y confirmó su presencia en los estados del centro del país” (p. 45).

Se logró, consecuentemente, una mayor participación electoral en los comicios de 1994; sin embargo, los partidos políticos opositores al PRI encabezaban la representación en las cámaras, dando como consecuencia mayor presión política, la cual dio la pauta para exigir y promover una reforma electoral, ya que aún no se lograba la total equidad en cuanto a espacios en los medios de comunicación.

Ahora bien, retomando el asunto financiero, vemos que: “El aspecto más relevante a destacar del análisis de los informes de gastos de campaña fue la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de partidos... el Partido Revolucionario Institucional erogó 71.4 % de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales, casi las tres cuartas partes del total, el PAN gastó 17.8 %, el PRD 6.05 %, el PT 1.15 %, el PDM 0.9 %, el PFCRN 0.87 %, el PVEM 0.56 % y el PARM 0.24 %” (Instituto Federal Electoral, 1995, p. 38).

Luego de la elección de 1994, el tema del financiamiento a los partidos políticos, su control y escrutinio se colocó como tema central del sistema electoral, y lograr la equidad en las contiendas se convirtió en el principal objetivo. Para solucionar el problema se llevó a cabo un foro en el castillo de Chapultepec, en el que se establecieron las condiciones equitativas de competencia (todo esto dicho con antelación), privilegiando el financiamiento público sobre el privado, aumentando de manera considerable su monto.

Debido al posicionamiento de los partidos políticos, que fueron ganando espacios en las cámaras, se produjo un factor que influyó de manera importante para que se efectuara la reforma de 1996, la cual despertó controversias dentro de los partidos políticos, cuyo principal interés residía en tres grandes objetivos:

- En primer lugar, que los partidos políticos contaran con mayor protección ante las presiones corporativas o ilegales, pues éstas procedían de la dependencia financiera con centros o grupos de poder llámese económico, social o institucional, filtrándose a los partidos, para aportar mayor dinero a cambio de favores políticos. Ejemplo de ello fue la generación de límites y prohibiciones a determinadas contribuciones del sector privado como un intento altamente positivo de evitar que los recursos privados desequilibraran las condiciones de la competencia electoral y obstaculizaran la injerencia de determinados grupos de interés en los partidos políticos (Salazar, 2000).
- Que se garantizara el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo que el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento de esas

organizaciones se convirtiesen en un elemento que fomentara una mejor participación política por parte de los demás partidos, que no habían sido incorporados por falta de espacios o de financiamiento para su propaganda. (Salazar, 2000).

- Finalmente, se buscó lograr que las operaciones financieras, los ingresos y los egresos de los partidos políticos corrieran por vías transparentes y conocidas, estableciendo con precisión la obligación de la autoridad electoral para realizar la fiscalización de manera permanente y bajo lineamientos legalmente establecidos. El resultado: contiendas electorales más competitivas y mucho más equitativas (Salazar, 2000).

La distribución de los tiempos en radio y televisión, así como del propio financiamiento otorgado a cada partido político en 1996 generó menor descontento que en contiendas pasadas, ya que se asignó mayor financiamiento público a los partidos políticos para gastos de campaña. Además se determinó un tope a la contratación de tiempos y espacios en radio y televisión no mayor a 10 % del total de los recursos públicos a cada partido; suspender la difusión de propaganda partidaria contratada por los partidos 20 días antes de la elección, a excepción de los cierres de campaña.

Entre otras medidas, se sugirió además fundir las partidas del financiamiento público por actividad electoral y por actividades generales en un rubro denominado “financiamiento para gastos de operación”, que se incrementaría cada año de acuerdo con el aumento de la inflación. La partida debía repartirse 70 % de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido y 30 % con un criterio inverso a su fuerza electoral.

Se propuso también cambiar los montos de ministraciones para que los partidos recibieran 25 % el primer año después de la elección, 35 % al segundo año y 40 % en el año electoral; aumentar las partidas para actividades específicas (investigación, educación y difusión), elevando su reembolso de 50 a 75 % y destinar esos recursos directamente a las fundaciones o instituciones de los partidos.

Respecto a los medios de comunicación, se aumentó de manera sustancial el tiempo oficial gratuito durante las campañas; que el tiempo oficial para los partidos se diera en los horarios de mayor audiencia, y que los espacios se distribuyeran con el mismo criterio que el dinero público, es decir, 70 % proporcional y 30 % inversamente proporcional a la fuerza electoral.

Finalmente, se propuso al IFE realizar monitoreos aleatorios a los noticiarios de radio y televisión y establecer por ley la necesidad de un catálogo de tarifas en los medios impresos para evitar la especulación y el trato diferenciado hacia algunos partidos políticos.

El 24 de julio de 1996, el presidente Ernesto Zedillo suscribió con cuatro partidos representados en el Congreso de la Unión los acuerdos para el cambio constitucional en materia electoral, y el 13 de noviembre las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales y la de Justicia de la Cámara de Diputados aprobaron, con mayoría del PRI, la propuesta de reformas en materia de financiamiento.

Con todo lo dicho, la reforma de 1996 fue una de las más discutidas dentro de nuestro país debido a la amplia gama de temas relevantes y que hasta nuestras fechas siguen siendo tema de discusión, por ello tiene un lugar importante en el largo ciclo de cambios políticos e institucionales que ha vivido México en relación con el financiamiento, los medios de comunicación y su influencia directa dentro de la competencia electoral.

En la reforma electoral de 1996 se confirmó que la participación de los medios de comunicación influye directamente en la contienda electoral, al elevar los niveles de competitividad ya sea por la cantidad de votantes para un partido político, o simplemente dando a conocer a más ciudadanos con capacidad de votar las diversas plataformas políticas de los partidos.

La equidad, sin duda, conlleva una mayor competencia. Es decir, el incremento del financiamiento público a los partidos políticos sirvió para que, con el mismo dinero otorgado, éstos pudieran financiar sus campañas de la manera más conveniente, según

sea el caso, a través de los medios de comunicación. Con lo cual se alcanzaría de una manera eficaz y rápida los votos de los ciudadanos.

La relación que guardó el financiamiento público con el nivel de competitividad arrojada en la elección de 1997 es materia de estudio fundamental para entender de qué manera interactúan los partidos políticos con los medios de comunicación dentro del sistema electoral mexicano.

Las modificaciones legales en temas de financiamiento en los últimos 30 años han creado un terreno de oportunidades para los diferentes partidos políticos, ya que han servido para tener un mayor control de los gastos de los partidos mediante la fiscalización de los mismos.

Los partidos requieren del financiamiento público para realizar sus actividades concernientes a precampañas, campañas, etc. Con la reforma de 1996 se incrementó de 1.5 % a 2 % el umbral de votación requerida para que un partido político adquiriera el derecho a participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

Se fijó con la reforma de 1996 la modificación del artículo 41, fracción II, y quedó de la siguiente manera:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho a uso en forma permanente de los medios de comunicación, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señala las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la

obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgarán 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 aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. 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 mismo de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiera obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese año.

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

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales: establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponer por el incumplimiento de estas disposiciones.

## **2.1 . Monto del financiamiento público**

En la reforma de 1996 se dispuso que para que un partido político pueda participar en las aportaciones que el Estado distribuye por medio del financiamiento público era necesario que se alcanzara como mínimo 2 % de la votación nacional para conservar su registro. Además se fijó el mandato de que los partidos políticos justificaran el empleo del financiamiento ante el organismo competente de la autoridad electoral.

Es decir, la reforma de 1996 se caracterizó por delimitar dentro de la Constitución el modelo de financiamiento de los partidos políticos en México, tomando en cuenta tres objetivos principales: priorizar condiciones de mayor equidad en las campañas, brindar plena supremacía al financiamiento público sobre el privado y posibilitar la fiscalización más detallada sobre las estructuras contables de los partidos para hacer transparentes sus finanzas.

En los procesos electorales federales de 1997 los partidos políticos contaron, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades destinadas a la obtención del sufragio popular.

En la ley se estableció que para contiendas electorales que se llevaran a cabo después de la reforma de 1996, correspondería al Consejo General del Instituto Federal Electoral determinar el monto del financiamiento público que se otorgaría a los partidos políticos. Por tanto, el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijó anualmente, aplicando, entre otros factores, los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, y la duración de las campañas electorales. Con todo esto se realizó un reparto más equitativo de los recursos públicos.

El cálculo de financiamiento se efectuó conforme a las fracciones I, II y IV del inciso A del párrafo 7 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estas fracciones señalaron que para determinar anualmente el financiamiento

público para actividades ordinarias permanentes, el Consejo General aplicó el siguiente procedimiento: el consejero presidente elaboró y presentó al Consejo General los estudios por los cuales se analizaron los factores que sirvieron como base para determinar los costos mínimos de una campaña para diputado, una para senador y para la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos.

Para fijar los costos mínimos de gastos de campaña referidos, se tomaron como base los costos aprobados para el año anterior.

A continuación menciono los montos asignados para gastos de campaña mediante una investigación realizada por la Junta Local del Estado de Colima en relación con las elecciones para diputado, senador y Presidente de la República después de la reforma de 1996. Los costos mínimos de gastos de campaña del año anterior se actualizaron mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, que estableció el Banco de México. (Junta Local del Estado de Colima IFE, 1991)

Se pudieron considerar otros factores que determinó el Consejo General, y una vez concluido el proceso electoral ordinario, el Consejo General pudo revisar los elementos y factores conforme a los cuales se fijaron los costos mínimos de campaña. Una vez terminado este procedimiento, se realizaron las siguientes operaciones para determinar los montos: el costo mínimo de la campaña para diputado fue multiplicado por el total de diputados a elegir (500) y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión (la variable en este caso de las elecciones de 1997 fue de 4). “El costo de la campaña de diputado en 1997 después de la reforma de 1996, fue de \$270,436.61” (Junta Local del Estado de Colima, 1996, p. 17). El costo mínimo de una campaña para senador, era multiplicado por el total de senadores a elegir (128) y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión (4). “El costo mínimo para la campaña de un senador fue de \$520,341.16” (*idem*).

Finalmente, para determinar los gastos mínimos de campaña a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se multiplica el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa (300), dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio (76) y multiplicado por el número de días que dura la campaña para presidente (166). El total de

la suma de las cifras señaladas en los puntos anteriores dio el resultado total del financiamiento público anual distribuido entre los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes.

Estos datos anteriormente señalados sirvieron para determinar los montos de financiamiento público que correspondieron sólo a actividades ordinarias permanentes y las condiciones de competencia establecidas después de la reforma de 1996, cifras que variaron con respecto al número de diputados y de partidos con representación.

La reforma de 1996 impulsó también la autonomía constitucional del IFE, con el fin que éste fuese la única autoridad especializada e independiente del resto del aparato estatal encargada de efectuar las funciones electorales. Para ello se eliminó la presencia del presidente en el Congreso General, limitando el poder de los representantes del Poder Legislativo. Se estableció este ordenamiento en la Constitución, dando al IFE autonomía permanente.

El IFE contó con autonomía constitucional en la reforma de 1996, y fue la autonomía de esa institución la que hizo posible el proceso de fiscalización de los partidos políticos.

Los registros de la autoridad electoral concernientes al financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año 2000 mostraron, al igual que en 1997, una mejor distribución de los recursos, lo cual tuvo como consecuencia avances en la equidad de las elecciones con respecto a las de 1994. Una vez que se le brindaron al IFE las herramientas para poder analizar detalladamente los movimientos de los partidos políticos, se le otorgó a su vez la facultad a la Comisión de Fiscalización de dicho instituto para requerir a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales información relativa a su facturación con los partidos políticos.

A partir de 2002, el IFE abrió a escrutinio público la información sobre las finanzas de los partidos políticos, así como también se dio a conocer una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial, reconociendo así las atribuciones hacendarias del IFE en materia electoral. Este acontecimiento permitió solicitar información a la Comisión

Nacional Bancaria de Valores (CNBV), con lo cual se tuvo acceso al flujo de dinero de los partidos políticos, y, de esta manera, no se violó ninguna cláusula de privacidad para personas físicas y morales. Con todo, el IFE siguió requiriendo mayores herramientas para actuar con mayor libertad en las investigaciones.

Así pues, vemos que: “En el 2002 el Consejo General del IFE aprobó un nuevo reglamento que, en su mayor parte, entró en vigor el 1° de enero de 2003, y que refuerza la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos mediante cinco nuevas obligaciones que deberán cumplir todos los partidos registrados:

- 1) Permitir que el IFE obtenga información sobre sus movimientos bancarios.
- 2) Reportar las tarifas unitarias de sus *spots* promocionales de radio y televisión en periodos electorales.
- 3) Acreditar el origen de los recursos en efectivo provenientes del sector privado.
- 4) Dar al IFE la clave de elector de sus donantes, simpatizantes y militantes.
- 5) Aceptar la fiscalización de sus procesos internos de selección de candidatos y dirigentes partidistas” (Guerrero, 2010, pp. 44-45).

Estas nuevas reglas tuvieron un impacto favorable en la transparencia del financiamiento privado de las campañas y en la fiscalización de las precampañas. Se marcó así el rumbo en temas fundamentales como la fiscalización a los partidos y su financiamiento. Asuntos que hasta nuestros días siguen siendo indispensables para incrementar las sanciones a los partidos y a los políticos mismos.

A medida que la competencia electoral crece, aumentará sin duda la probabilidad de que los partidos y candidatos denuncien actos de corrupción. La competencia también lleva consigo vigilancia por parte de los mismos competidores, y entre más competidores existan (partidos políticos) existirán mayores reportes o denuncias de faltas a la ley.

Para valorar el impacto que la reforma de 1996 tuvo en el sistema electoral, es necesario conocer y, sobre todo, identificar que el monto del financiamiento público influyó

de manera directa en la competencia electoral, llámese elecciones de diputado federal, senador o presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante comentar brevemente lo ocurrido con los tres principales partidos políticos de 1991 a 1997 en cuanto a pesos, corrientes y porcentajes. Se eligió de 1991 a 1997 debido a que es un periodo considerable de análisis entre lo que sucedía en el sistema electoral antes de la reforma de 1996 y los acontecimientos que se dieron después de ésta en cuanto a financiamiento y medios, temas de primer orden en esta investigación.

A continuación se mostrarán dos cuadros, el primero referente al porcentaje de financiamiento público asignado a los tres principales partidos políticos y la cantidad de votos obtenidos en la contienda electoral a diputados por mayoría relativa en el año de 1994; y el segundo referente al porcentaje de financiamiento público asignado a los tres principales partidos y la cantidad de votos obtenidos en la contienda electoral a diputados por mayoría relativa en el año de 1997. 94,602,232.65 – 27,690,004.23

**Cuadro 2:** Financiamiento público y % de votos obtenidos. Elecciones para diputados en 1994

Partido político	Financiamiento	Número de votos	%
PRI	94,602,232.65	16,851,082	48.58
PAN	27,690,004.23	8,664,384	24.98
PRD	15,559,953.84	5,590,391	16.12

FUENTE: IFE [http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo\\_1994/pres\\_94/pres\\_94/na\\_pre\\_94.htm/](http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/pres_94/pres_94/na_pre_94.htm/)

**Cuadro 3:** Financiamiento público y % de votos obtenidos. Elecciones para diputados en 1997

Partido político	Financiamiento	Número de votos	%
PRI	437,011,738.76	11,311,963	39.11 %
PAN	259,956,828.81	7,696,197	26.61 %
PRD	194,531,523.78	7,436,466	25.71 %

FUENTE: IFE <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/tablas/mrent.htm>

De los cuadros anteriores se desprende que en la contienda electoral de 1994 la cantidad de financiamiento público otorgado a los tres partidos con mayor representación nacional fue mucho menor que la otorgada en las elecciones de 1997 referente a diputados de

mayoría relativa. También se observó una diferencia muy marcada en cuanto a los votos obtenidos por el PRI, PAN y PRD. Incluso, cabe resaltar que el PRI se llevó casi 50 % de los votos, muy por arriba de sus adversarios. El PAN consiguió 24 % de los votos, seguido por el PRD, con 16%.

En el cuadro referente a las elecciones a diputados por mayoría relativa llevadas a cabo en 1997, se observó un comportamiento más favorable para el PAN y el PRD, ya que el PAN logró incrementar dos puntos el nivel de votación obtenida, lo cual trajo como resultado casi 27 % de la votación general, es decir, dos puntos por arriba de los resultados obtenidos en 1994.

En el caso del PRD, éste arrojó un resultado mucho más favorable, ya que hubo un aumento de sufragios, cifra mucho mayor respecto a 1994. Y no sólo eso, sino que logró casi los mismos votos que su adversario el PAN y una diferencia casi nula de 1 %. Es decir, el PRD consiguió incrementar de manera importante sus votos y pasó de 16.12 % en 1994 a 25.71 % en 1997. Este hecho refleja una mayor capacidad de competencia dentro del sistema electoral, a diferencia del PRI, que redujo su cantidad de votos obtenidos, los cuales pasaron de 48.58 % en 1994 a 39.11 % en 1997, y, con ello, se aproximaba más a los números obtenidos por el PRD y PAN. Tales acontecimientos mostraron que después de la reforma electoral de 1996 se incrementó el nivel de competencia electoral, así como la equidad en relación con el financiamiento público. Éste, repartido con igualdad, ayudó a un mejor acercamiento de los partidos políticos con los ciudadanos. Además, incrementó el nivel de competencia de los partidos opositores, incrementado el número de votos obtenidos.

Se dio una redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos, asunto que de manera directa modificó la administración interna de éstos, pues se privilegió el flujo de ingresos públicos frente a los de origen privado, evitando así aportaciones de personas no identificadas. Todo ello contribuyó al establecimiento de nuevos límites al patrocinio proveniente de simpatizantes, medida que benefició de manera directa a los partidos más pequeños, los cuales conservaron su registro principalmente gracias a los recursos

públicos, ya que éstos no contaron con una gran cantidad de recursos provenientes de sus militantes o simpatizantes.

De ahí la importancia de revisar los montos a otorgar a cada partido, y el financiamiento es importante para que cada uno de ellos pueda, a su vez, mantener su registro y, de esa manera, garantizar su participación en la contienda electoral. Entonces, depende de su capacidad organizacional y de su estructura interna optimizar sus recursos para lograr un mayor número de votos en las urnas.

Esta capacidad organizacional se modifica año con año, pues los partidos, en su afán por alcanzar cada día mayor número de simpatizantes y votos, buscan la manera de lograr sus metas, ya sea mediante la capacidad de controlar el origen y destino de sus recursos políticos, o bien para obtener más, con el fin de mantenerse en el poder.

Por tanto, el financiamiento público de los partidos es importante, éste incide en la estructura organizacional de los partidos. En la constante búsqueda de fondos, los partidos se modernizan, se plantean nuevas opciones de difusión en cualquiera de sus ámbitos, ya sean intelectuales o de acercamiento social. Todo ello con la finalidad de alcanzar más votos, mayor competencia partidista y electoral, para así posicionarse en las cámaras o bien alcanzar la Presidencia de la República.

## **2.2. Formas de distribución**

La reforma de 1996 introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que tratan de responder a las demandas por la constante falta de equidad en las contiendas electorales mediante la fiscalización interna y transparencia sobre el origen y destino de los recursos manejados por los partidos.

Entre los cambios incorporados como resultado de la reforma que definen algunas de las principales características y atributos del régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, se pueden destacar los siguientes:

- La prevalecía por mandato constitucional, del financiamiento público sobre las otras fuentes de financiamiento permitidas y reguladas por la ley.
- La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional.
- La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de la fijación en 2 % del porcentaje de votación requerido para que un partido conservara, en todo caso, su registro.
- La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
- Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la aportación de importantes atribuciones a la materia.

Quedó establecido en la reforma electoral de 1996 que el financiamiento público sería fijado en tres conceptos diferenciados para su otorgamiento: el primero de ellos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; el segundo para gastos de

campana, y el tercero para actividades específicas como entidades de interés público. El monto se calculó y ministró bajo los términos fijados a continuación:

### **2.2.1 Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes**

El financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se fijó de manera anual, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 % del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30 % de la cantidad que resultó de ello se distribuyó entre todos los partidos políticos de manera igualitaria, y 60 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.

La suma de todas estas operaciones constituyó el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entregó a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal. Al respecto, es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debió destinar anualmente por lo menos 2 % del financiamiento público que recibió para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

### **2.2.2 Para gastos de campana**

El financiamiento público para estos efectos constituyó una réplica (por su monto) del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibiría para gastos de campana un monto equivalente al que le correspondería por concepto de actividades ordinarias permanentes.

En efecto, la ley dispuso que, en el año de la elección, a cada partido político se le otorgara para gastos de campana un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes le correspondiese en ese año.

El financiamiento público para las actividades referentes a la obtención del voto para Presidente de la República, senadores y diputados federales equivaldrá a 50 % del financiamiento público que le correspondería a cada partido político por actividades

ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se eligieran diputados federales, se les otorgaría únicamente el treinta por ciento de dicho financiamiento para actividades ordinarias.

### 2.2.3 Por actividades específicas como entidades de interés público

El financiamiento público otorgado por ese concepto guardó relación con los gastos comprobados que anualmente realizaban los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley facultó al Consejo General para acordar apoyos hasta un 75 % de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinarían para cada partido político serían entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se aprobaría anualmente.

A continuación se muestra un cuadro de cómo quedó distribuido el gasto público para los partidos políticos después de la reforma de 1996 en números y por partidos para el año de 1997.

**Cuadro 4:** Distribución de gasto público después de la reforma de 1996

<b>TOTAL</b>	<b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>	<b>FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA</b>	<b>FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b>	<b>TOTALES</b>
PAN	259,969,828.81	259,956,828.81	7,334,453.45	527,248,111.07
PRI	437,011,758.76	437,011,758.76	18,089,139.75	892,112,657.27
PRD	194,531,523.78	194,531,523.78	2,272,992.90	391,336,040.46
PT	92,994,946.66	92,994,946.66	3,947,624.70	189,937,518.02
PC	15,751,920.92	19,689,901.16	2,382,957.21	37,592,934.02
PVEM	15,751,920.92	19,689,902.16	2,151,111.94	37,592,934.02
PPS	7,875,960.46	9,844,950.58		17,720,911.04
PDM	7,875,960.46	9,844,950.58		17,720,911.04
<b>TOTAL</b>	<b>\$1,031,750,820.77</b>	<b>\$1,043,564,761.49</b>	<b>\$36,178,279.50</b>	<b>\$2,111,493,861.76</b>

FUENTE: Sánchez, 1997.

Los partidos políticos recibieron esta cantidad específica para cada uno, lo que les permitió posicionarse para ganar adeptos para una contienda electoral más formal y con nuevas reglas que modificaron directamente su administración y operación de los partidos políticos, pues contaban con mayor disponibilidad de dinero, logrando mayor presencia en diversos sectores.

Como se observa en el anterior cuadro, el IFE otorgó para la campaña electoral de 1997 dos mil 111 millones 493 mil 861 pesos, que correspondió a los rubros para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Era un incremento extraordinario: el financiamiento de tres años antes había alcanzado 201 millones de pesos, representaba apenas el 16.5 % de los recursos públicos que se entregaron tres años después: el aumento significó un monto seis veces más en plena campaña electoral observando además un reparto más equitativo que en el pasado.

**Con los cambios efectuados en la reforma de 1996, se modificaron los resultados electorales.** Los partidos políticos mexicanos contaron con una mayor cantidad de recursos públicos y con una distribución más adecuada. Todo ello se pudo lograr gracias a la citada reforma, que abrió el camino a experiencias nuevas y a una mejor ministración y organización interna por parte de los partidos.

### **2.3. Fiscalización de estados financieros**

La fiscalización es una tarea que tiene como objetivos centrales lograr la transparencia en la competencia político-electoral; cumplir con la responsabilidad de mostrar a la sociedad el destino de los recursos públicos y contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos en México (Consejo Electoral del Estado de Jalisco, 1994, p. 42).

En México se remonta a la reforma electoral realizada en 1996 -en la que se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar informes anuales y de campaña-, como a contar con un órgano responsable de su administración y finanzas y en la que se propone, por primera vez, el establecimiento de lineamientos o formatos para sus informes de ingresos y egresos. En enero de 1994 el Consejo General del IFE aprobó

los primeros lineamientos, formatos e instructivos que debían ser utilizados por los partidos en la presentación de sus informes.

En ese mismo año, se realizaron elecciones presidenciales, de diputados federales y senadores, y los partidos entregaron por primera vez informes de sus gastos de campaña. El IFE hizo la primera entrega de resultados del análisis realizado a estos informes en el año de 1995; paralelamente a este periodo se revisaron los primeros informes anuales de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1994. Los resultados obtenidos fueron: de la fiscalización de los informes anuales de 1994 el gasto ordinario de los partidos ascendió a 384 millones de pesos aproximadamente, y el monto auditado fue de 7 millones, lo que supuso un alcance de la revisión de 1.88 %.

En cuanto a los gastos de campaña, que incluyeron los rubros de: propaganda (mantas, bardas, etc.), gastos operativos y publicidad en radio y televisión, el gasto de los partidos fue de 414, 780, 951 pesos, de los cuales se auditaron 66, 970,347.66 pesos, lo que representó una revisión mayor, es decir, el 16.15 %.

A pesar de que la reforma de 1993 logró un mayor control de recursos financieros de los partidos políticos, se dejó ver la falta de coerción de los lineamientos establecidos, pues no se logró alcanzar las metas planteadas, lo cual constituía una respuesta pobre ante la gran cantidad del financiamiento público puesto a prueba por primera vez. Como consecuencia, fue evidente la insuficiencia de los lineamientos establecidos, por lo que en la reforma de 1996, los consejeros ciudadanos del instituto decidieron modificar los lineamientos, formatos e instructivos, para dar un mayor peso coercitivo en relación con la fiscalización de los partidos políticos.

Sin duda, las autoridades federales electorales presentaron problemas para llevar a cabo las modificaciones, tales como la diferenciación entre los presupuestos federales y estatales. Pero tras largos periodos de debates y negociaciones internas se logró conseguir los cambios necesarios. Se estableció dentro del Código Federal de Instituciones Electorales (COFIPE) -en el artículo 41 - que la ley electoral sería la encargada de fijar los criterios para determinar límites a los gastos de los partidos en campaña, los montos máximos para aportaciones de simpatizantes, los procedimientos de control y vigilancia del origen y destino de los recursos y las sanciones respectivas.

Uno de los principales problemas que existían en la Comisión Fiscalizadora del IFE era que no contaba con permanencia antes y después de los procesos electorales. Es decir, al principio y al término de cualquier elección federal se presentaba el dictamen al Consejo General y la Comisión Fiscalizadora desaparecía. Esta inestabilidad le impedía ordenar una auditoría sorpresa o pedir un informe detallado. Para evitar una participación limitada de la comisión se modificaron los lineamientos y disposiciones que tenían que cumplir los partidos políticos en la presentación de sus informes, es decir, se les indicó lo siguiente: cómo debían presentarlos, con qué formatos, cómo tuvo que ser el catálogo de cuentas contables que utilizarían, cómo deberían ser los recibos de simpatizantes y de militantes, cómo iban a tener que llevar su control de *kardex* y de almacén, como registrarían los prorrateos del gasto y cómo iban a tener que llevar sus cuentas bancarias por cada uno de los candidatos.

Se estableció como obligación el llevar un *kardex* de almacén y disposiciones específicas de cómo prorratear (el prorrateo es el modo en que los partidos distribuyen bienes de forma utilitaria entre informes de campañas específicos). Este proceso brindó a los partidos incluso mayor equidad, dado que con este mecanismo de control se disminuyó el favorecimiento a un candidato en particular y se abrió una ventana de oportunidades dentro de los partidos, cosa que facilitó la participación de candidatos dentro de los mismos. “No existía la obligación de que los candidatos llevaran una cuenta bancaria, y entonces podían llevar el dinero en efectivo sin un ordenamiento contable muy preciso con una cuenta bancaria, que va dejando cuenta de las entradas y las salidas (Lujambio, 2000, p. 45).

La permanencia de la Comisión de Fiscalización fue sin duda uno de los grandes cambios. Pues ya no sería una comisión únicamente dedicada al análisis puntual de informes anuales, sino que se volvió permanente y con la atribución de auditar a los partidos políticos permanentemente: en cualquier momento podía pedirles un informe detallado respecto de sus ingresos y egresos, realizar una visita de verificación, contratar un despacho de contadores para que hiciera un análisis detallado de los ingresos y egresos. Se modificó, pues, de manera drástica la forma de auditar y fiscalizar a los partidos políticos. La fiscalización obligó a los partidos políticos a conducir con más

cuidado el ejercicio de sus recursos, puesto que cualquier irregularidad, por pequeña que ésta fuera, produciría una sanción pública y los partidos eventualmente serían sancionados en términos económicos.

Luego de la reforma de 1996 se comenzaron a realizar revisiones más profundas en cuanto al dinero de los partidos políticos; anteriormente no se revisaba de manera eficiente. Muestra de ello son los recursos auditados y fiscalizados en las elecciones de 1994. En ese año la cantidad de financiamiento público destinado al gasto ordinario ascendió a 384 millones de pesos aproximadamente, de los cuales únicamente se lograron auditar 7 millones, lo que significó una revisión tan sólo del 1.88 %, un resultado demasiado bajo para la cantidad de dinero recibido. Por tales motivos la comisión se propuso hacer revisiones más acuciosas, ya con las modificaciones al Cofipe, tal como lo señaló en una entrevista el que fue el presidente de la Comisión Fiscalizadora, Alonso Lujambio, a quien cito a continuación:

“Sobre la revisión que hicimos en 1997 del ejercicio fiscal 1996, uno de los retos que nosotros enfrentamos, cuando tomamos esta responsabilidad de consejeros electorales, fue, en primer lugar, hacer revisiones más profundas, aumentamos el porcentaje de revisiones, de 16 por ciento a 75 por ciento aproximadamente, para que los partidos supieran que estaban siendo observados. Hicimos eso por varias razones, pero voy acentuar una, la más importante porque el financiamiento público había aumentado espectacularmente, por ello era importante legitimar esos montos frente a la ciudadanía, que es la que finalmente paga con sus impuestos el dinero que se llevan a los partidos, con una revisión muy severa; es decir los partidos reciben mucho dinero, pero también están sujetos a una rendición de cuentas mucho más profunda y seria, y sujeta a sanciones mucho más severas. Las sanciones del tribunal anterior habían sido también el primer ejercicio de fiscalización del propio tribunal de sanciones, que fue muy laxo, pues era la primera experiencia y fueron apenas sanciones de cuatro o cinco mil pesos. Para 1997, durante el primer ejercicio de fiscalización se llegó a multas de siete millones de pesos, o sea, brincamos rápidamente a sancionar a los partidos políticos cuando encontrábamos faltas, de manera que estuvieran conscientes de que esto iba en serio” (Lujambio, 2000, p. 38).

Estos cambios trajeron consecuencias positivas dentro de los partidos políticos en su manera de organizarse. Los partidos políticos tuvieron estructuras más organizadas. Pasaron de tener una oficina pequeña en su Comité Ejecutivo Nacional, la cual les llevaba cuentas de manera muy superflua y una contabilidad precaria, a contar con equipos completos dentro de los partidos políticos, incluso permanentes, no sujetos a los vaivenes políticos o coyunturales, los cuales se sostienen para rendir informes, dar cuentas y cumplir los diversos requisitos que se les llegasen a solicitar.

Anteriormente en la reglamentación se asumía que los partidos políticos nacionales debían ser fiscalizados a través de su Comité Ejecutivo Nacional únicamente. Por ello se modificó la reglamentación para que la fiscalización a los partidos políticos fuera dada como entes nacionales a lo largo de toda su organización territorial y no a los Comités Ejecutivos Nacionales. Se establecieron nuevas reglas para que se llevaran a cabo los modos en que los partidos políticos pudieran adquirir recursos. Ejemplo de ello fue que el dinero recibido se debía registrar en diversas cuentas bancarias, el CEN transferirá los recursos a los comités directivos estatales, los cuales serían separados de los que recibirían de los institutos estatales electorales, recursos que no fiscalizará el IFE si no el Instituto Estatal Electoral correspondiente.

De igual manera, ahora se puede distinguir el financiamiento privado que captan los partidos políticos al amparo de la ley local y al amparo de la ley federal, pues antes no existían dispositivos específicos, dando como resultado un completo desorden en cuanto al registro del financiamiento privado. Prueba de ello se encuentra en los siguientes cuadros, en los que se revisan los informes anuales del ejercicio de 1997, incluyendo las nuevas disposiciones, como el riesgo y documentación de ingresos, manejo de transferencias internas de los recursos de los partidos, registro y documentación de los egresos y presentación, revisión y dictamen de los informes de los partidos.

A continuación se señalan los resultados de la fiscalización de los recursos de los partidos durante 1994 y 1997, con la finalidad de comparar la cantidad de financiamiento público auditado y fiscalizado correspondiente a cada año.

**Cuadro 5:** Gastos ordinarios y auditados en 1994 y 1997

<b>Año</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
Gasto realizado	384,435,709.00	1,446,319,439.52
Gasto auditado	7,217,471.41	985,658,311.82
Porcentaje	1.88 %	68.15 %

FUENTE: Consejo Electoral del Estado de Jalisco, *Fiscalización al gasto de los partidos políticos*, IFE.

**Cuadro 6:** Gastos de Campaña realizados y auditados en 1994 y 1997

<b>Año</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
Gasto realizado	414,780,951.00	1,204,603,260.29
Gasto auditado	66,970,347.66	930,036,794.42
Porcentaje	16.15 %	77.21 %

FUENTE: Consejo Electoral del Estado de Jalisco, *Fiscalización al gasto de los partidos políticos*, IFE.

Como se puede observar, existe un incremento considerable entre lo que se revisó en 1994 y lo revisado en 1997, tanto en los gastos ordinarios como en los de campaña. La explicación deriva de las reformas a los lineamientos. Por ende, entre mayor sea la cantidad del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, mayores serán las revisiones por parte de la Comisión de Fiscalización. Si observamos con detenimiento nos podremos dar cuenta de que sí existió una diferencia muy importante entre lo que fue auditado en 1994 con las normas anteriores y la gran cantidad de dinero que se auditó en 1997 con las nuevas normas y disposiciones.

En cuanto a lo que se observa en el cuadro 6, podemos decir que para 1994 se tuvo un total de 391, 653,180.00 millones de pesos destinados a gastos ordinarios, de los cuales sólo se logró auditar 16.15 % de los recursos, lo cual indica una gran fuga de capital proveniente del financiamiento público. Para el año de 1997, ya con las nuevas normas, se logró otorgar una mayor cantidad de financiamiento público para el mismo rubro, obteniendo así un total de \$2, 431, 977,751.34, de los cuales se auditó 68.15 %, teniendo un resultado mucho mayor en comparación con el de 1994, que aunque menor en cantidad de dinero, sí con una gran cantidad de dificultades para auditar y sin ninguna transparencia.

Lo mismo se observa en el cuadro 7, pero para el rubro de gastos de campaña para 1994 se logra auditar tan sólo 16.15 %, y ya para 1997 se incrementa casi 6 veces, con un resultado total de 77.22 %.

Derivado de los procesos para 1997, los partidos políticos tenían que presentar informes detallados de los gastos de campaña desglosados en tres rubros, que fueron: propaganda, operativos, prensa, radio y televisión. Esto ayudó a las comisiones a llevar un control más detallado de en qué se gastaban el dinero los partidos y a dónde iba a parar ese capital.

En el cuadro 7 se muestra la cantidad de dinero invertido en la campaña electoral de 1994 y de 1997 respectivamente en cada uno de los tres rubros mencionados anteriormente.

**Cuadro 7:** Integración de los gastos de campaña en 1994 y 1997

Concepto de gastos	1994	%	1997	%
Propaganda	146,342,939.00	35.28	266,900,010.53	22.16
Operativos	163,676,529.00	39.46	275,094,823.99	22.84
Prensa, radio y TV	104,761,483.00	25.26	662,608,425.77	55.01
Total	414,780,951.00	100	1,204,603,260.29	100

**FUENTE:** Consejo Electoral del Estado de Jalisco, *Fiscalización al gasto de los partidos políticos*, IFE.

El cuadro nos muestra hacia qué área se inclinan los gastos de campaña durante 1994 y 1997, lo que sirve para observar los criterios que definen en qué tipo de gastos se ocupa el financiamiento público, dando como resultado una revisión más profunda y exhaustiva.

También se observa que la mayor parte de los recursos recibidos para gastos de campaña en el año de 1994 se emplearon principalmente en los rubros de propaganda y operativos, sumando un total aproximado de 74 % del presupuesto total para gastos de campaña.

Por otro lado y más importante aún es lo que se refleja para el año de 1997, donde se observa una inclinación a los rubros de prensa, radio y televisión, es decir, se invirtió un

total de 55 % del total del dinero destinado a gastos de campaña, muy superior al de 1994, el cual apenas representó la mitad ante un incremento sorprendente de capital para 1997. El incremento del financiamiento público y el reflejo del mismo en la radio y televisión fueron las causas para que en la reforma de 2007 se prohibieran las contrataciones de espacios en medios de comunicación por parte de los partidos políticos. Fue así que el IFE pasó a ser la autoridad única para la administración del tiempo del Estado en radio y televisión que corresponda a otras autoridades electorales y a sus propios fines, además del destinado a prerrogativas de los partidos políticos.

Los partidos políticos, en su afán por ganar espacios que los ayuden a posicionarse mejor ya sea dentro de las cámaras o con los ciudadanos, buscan la manera de llegar al gusto del electorado mediante diversas vías, ya sea a través de mensajes a diversos sectores de la población, o por medio de la radio y televisión en programas de debate político o en spots televisivos.

Así pues, los partidos políticos encontraron en los medios de comunicación una herramienta muy efectiva para dar a conocer sus plataformas mediante la atracción de votantes. En las elecciones de 1997 se observó que la mayor parte del financiamiento público se empleó en el rubro referente a prensa, radio y televisión. Este factor dio como resultado que los medios tuvieran una injerencia muy importante para determinar el nivel de competencia electoral para partidos dominantes y partidos pequeños por igual.

### **CAPÍTULO III. LOS MEDIOS DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1996**

#### **Antecedentes**

En cuanto a medios de comunicación se refiere, así como su regulación en tiempos electorales, hay que contar una historia muy distinta de la primera parte de mi investigación, a saber, del financiamiento público, esto debido a que los cambios en este rubro se dieron de una forma más lenta. “Ocurrieron varios episodios sin que hubiesen ocupado mayor espacio en las discusiones y en las leyes electorales correspondientes. La reforma al Código Federal Electoral de 1987 apenas modificó los términos redactados en 1977; su artículo 49, en tono más bien exhortativo, decía: Las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social, que postulen la libre expresión de las ideas y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales” (Woldenberg, 1997, pp. 100-101).

La situación contrastaba con el desarrollo que en 1987 se había verificado en materia de financiamiento público. La reforma de 1990-1991 alcanzó a modificar tanto las partes legales constitucionales como de la ley secundaria, aunque no de manera importante, como sí ocurrió en la reforma de 1996: asignación de 15 minutos mensuales del tiempo estatal en radio y televisión – con una ampliación durante la campaña– y de manera proporcional a la fuerza electoral.

Se estableció un programa especial de debate entre partidos y se fijó como disposición que la Comisión de Radiodifusión del IFE diera las facilidades técnicas y materiales para producir los programas de los partidos políticos. La disposición fue buena, pero no lo suficientemente fuerte para poder monitorear de manera más eficiente los programas televisivos y radiofónicos transmitidos en tiempo de campaña. Ya para 1993, durante la negociación de los paquetes electorales que fueron construidos por el gobierno y los partidos políticos, se dio una relación de diálogo y discusión que derivó en el asunto de los medios de comunicación, con la finalidad de abrir definitivamente al debate temas de mayores implicaciones dentro de la agenda política.

De esta manera, los medios de comunicación se convirtieron en un territorio de temas novedosos, si bien sobre la marcha, a veces improvisados y de última hora, para la contienda electoral de 1994. Lo que había sido ignorado o pospuesto durante muchos años se planteó con toda urgencia, siendo así los cuatro puntos numerados a continuación los principales a destacar.

1. Los partidos políticos llegaron a un acuerdo que se expresó en los lineamientos generales del Cofipe aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto a la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. Por primera vez la autoridad electoral intentaba inducir un comportamiento diferente entre los comunicadores para informar de la contienda política.
2. En plena campaña electoral, el Consejo General del IFE realizó varias exhortaciones públicas a los medios para que éstos se condujeran con equilibrio, imparcialidad y objetividad en su trabajo de cobertura de las campañas.
3. Esa misma instancia acordó desplegar monitoreos sistemáticos que verificaran el comportamiento informativo de los principales noticiarios de radio y televisión. El Consejo General reencauzó a los medios que se salían del esquema de recomendaciones públicas.
4. Las organizaciones no gubernamentales, agrupadas en Alianza Cívica, también realizaron sus propios trabajos de monitoreo, los cuales de hecho precedieron y ejemplificaron el trabajo que desarrollaría después el IFE. Los resultados que su monitoreo arrojó se convirtieron en un argumento de gran peso para la necesidad de corregir la actuación de los medios.
5. Dados los resultados de estos monitoreos y los oficios de la Secretaría de Gobernación, los dueños de las dos grandes televisoras nacionales decidieron ceder tiempo (tres programas de 15 minutos en horarios preferentes) gratuitamente a todos los partidos contendientes.

6. El Presidente de la República acordó suspender durante los 20 días previos a la elección las campañas de comunicación social en radio y televisión de los programas gubernamentales Procampo y Pronasol.
  
7. Finalmente, el acuerdo que otorgó 180 % de tiempo adicional para los programas destinados a propaganda política en radio y televisión de cada uno de los partidos políticos, dando un total 116 mensajes radiofónicos diarios a cada partido, distribuidos conforme a su fuerza electoral.

Según Becerra (1995):

La agenda para la reforma de la política en los medios se expandió y los temas importantes, proclives a ser regulados, se multiplicaron. Pero se trataba de medidas que en su enorme mayoría no encontraban sustento en la ley y que resultaba de tres necesidades inminentes. En primer lugar una constante preocupación por parte del gobierno de que el tema de los medios no fuera obstrucción para el acuerdo político; una sociedad activa y atenta al comportamiento de sus emisores mediáticos y a una autoridad electoral particularmente sensible a atender las demandas de los partidos. Ese contexto exigente y vigilante, al final, propició una competencia más equitativa de los partidos en los medios (p. 182).

Sin embargo, al no encontrar sustento legal, tales medidas podían ser reversibles o simplemente ignorarse en próximas contiendas. Al respecto, Trejo (1995) señala:

No hemos tendido la misma aptitud, la misma voluntad, para que la otra fuente de disensos que constituyen los medios de comunicación de masas esté regulada por leyes actuales, homogéneas y que propongan y faciliten un ejercicio democrático de la información y de la opinión aún nuestras leyes siguen siendo profundamente atrasadas (p. 145).

La reforma electoral de 1996, trajo consigo un sistema electoral más competitivo, así como equilibrios de fuerzas de poder partidistas en lo concerniente al acceso a los partidos políticos en los medios de comunicación. Aunque es importante mencionar que este modelo ya no es el mismo pues sería modificado en la reforma político electoral de 2007-2008. Ahí quedaría estipulado que el IFE sería la autoridad única para la administración del tiempo en radio y televisión y ya no los partidos políticos.

Finalmente, uno de los pasos más significativos alcanzados por una serie de reformas – en específico la de 1996– es la reforma hecha al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señala el principal interés para generar reglas apegadas a condiciones de equidad entre los diversos participantes de la contienda electoral. Y para dar panorama más amplio de lo significativo de este artículo, es necesario citar dónde se señala lo siguiente:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado (Sánchez, 1997, p. 97).

Ésta es la parte más importante de los procesos que dieron lugar a la reforma de 1996 en cuanto a medios de comunicación y, desde luego, en cuanto a financiamiento público, tema del cual ya se habló en el primer capítulo.

Como podemos observar, se trata de temas que han desencadenado discusiones en la actualidad y que por su envergadura fueron cruciales para el desarrollo de competencias electorales más abiertas. De 1996 a la fecha se ha podido observar un marco legal mucho más definido. Este marco ha dado la pauta para una mayor participación de los partidos políticos. Además, los mismos partidos políticos, al verse posibilitados en cuanto a tiempos y espacios en radio y televisión, hacen lo posible por llegar a la gente o a los ciudadanos que se encuentran en lugares muy lejanos, para entrar

incluso en sus hogares, trabajos etc., con lo cual ganan adeptos para situarse en un mejor panorama electoral.

De esta manera los medios de comunicación – refiriéndome únicamente a radio y televisión– jugaron un papel fundamental en la competencia electoral de 1997 definiendo el rumbo que habría de seguir cada uno de los partidos políticos – grandes o pequeños, según fuera el caso– ante la respuesta de la gente.

### **3.1. Espacios en radio y televisión**

La reforma de 1996 ayudó a que los partidos políticos canalizarán sus mensajes a través de la radio y la televisión en tiempos electorales para hacer llegar las distintas propuestas de campaña. Para ello se sirven del financiamiento público, fundamentalmente para convencer, atraer y ganar la confianza de millones de ciudadanos. Ese proceso se intensificó con la llegada del IFE y, desde luego, con la reforma electoral de 1996. Con esta reforma los partidos políticos pudieron acceder a los medios de comunicación de manera más eficiente y equitativa. Por primera vez tuvieron derecho a transmisiones mensuales permanentes. Tiempos que se incrementaron durante la época de campaña gracias a la presencia de mayores recursos, aspecto que otorgaba un acceso nunca antes visto a radio y televisión. Todo ello bajo un ambiente más equilibrado de los noticieros electrónicos, abriendo un espacio mediático para todos los partidos, sin excepciones ni exclusiones que se pudieran malinterpretar a causa de la falta de recursos y de inequidad.

Nunca – hasta la reforma de 1996– se había observado que en las contiendas electorales los medios de comunicación electrónica destinaran tanto tiempo a difundir, en radio y televisión, las propuestas, las tomas de postura de las ofertas políticas, los actos de campaña, etc. Las campañas políticas estuvieron en el centro de la discusión. Esto sin duda fue un gran avance para la vida democrática y política de nuestro país. Y así lo señala Woldenberg.

El momento clave de la transmisión del gobierno en los diferentes niveles de la estructura política, no era el proceso electoral sino la designación de los candidatos, luego de lo cual se cumplía la fórmula de una campaña más bien ritual. Buena parte de la historia política se detenía y subrayaba mucho más la designación del partido mayoritario que el momento propiamente electoral.

Muchas décadas vieron cómo el momento que generaba tensión y pasión era el destape. Luego de lo cual lo demás era un expediente sin competencia real (Woldenberg 1997, p 66).

Los indicadores derivados de la reforma de 1996 se han multiplicado, pues hemos visto cómo la competitividad en el terreno electoral va en aumento. Así, la dinámica de las elecciones recurrentes sirve para asentar la presencia de los partidos, los cuales en su propio despliegue van incrementando los grados de competitividad. Y por ende las elecciones se convierten no sólo en un elemento cada vez más importante y competido, sino que su organización y condiciones han merecido una serie de reformas, dando lugar a una reforma que modificó la equidad en las contiendas electorales. El resultado: mayor capacidad de competitividad dentro de las contiendas electorales, y que para mí significó una de las reformas más importantes que influyó en el sistema político mexicano. “Las elecciones tienden a institucionalizarse, a abrirse paso con la fórmula cada vez más abierta a través de la cual la diversidad de las ofertas políticas compiten” (Woldenberg, 1997, p. 67).

Lo cierto es que las elecciones son más competidas cada vez y los mecanismos para regular las campañas y los gastos de las mismas van en aumento ante reglas establecidas. Después de la reforma de 1996 se observó ese fenómeno. Surge así una competencia electoral más limpia, un ambiente equilibrado, competitivo pero sobre todo un sistema electoral que brindó una oportunidad a partidos pequeños y grandes en un país en constante crecimiento y que demandaría mayores respuestas por parte de los ciudadanos.

En un país en constante crecimiento demográfico, el sistema electoral se transforma en varios e importantes aspectos, políticamente o respecto al financiamiento. Estos cambios legales impactan en la organización y participación de los partidos políticos, trayendo consigo cambios en los resultados electorales.

Con la reforma electoral de 1996 se introdujeron nuevas disposiciones, de tal forma que si hacemos un recuento de lo establecido por el Cofipe en algunas disposiciones de carácter complementario del Instituto Federal Electoral, emitidas durante el proceso electoral de 1977, podemos concluir que en la legislación electoral federal vigente se planteó en materia de medios de comunicación lo siguiente:

- a) El reconocimiento de la importancia de la relación con los medios de comunicación.

Para ello se crea la comisión de radiodifusión como órgano especializado y cuya

misión es servir de enlace entre los partidos y los medios de comunicación y vigilar que el trato que reciban los primeros por parte de los segundos sea equitativo (artículo 43 fracción 1 y 93 fracción I del Cofipe).

Además se faculta a la Comisión de Radiodifusión a realizar monitoreos de los tiempos de transmisión de los partidos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General (artículo 48 fracción 13 del Cofipe).

También se planteó que el IFE negociara con los medios de comunicación, en su papel de intermediario, para evitar tarifas especiales y excesos por parte de la empresa televisiva. Se le concede al IFE la facultad de gestionar ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, le proporcionen catálogo de tiempo, horarios, canales y estaciones disponibles con las tarifas correspondientes, que no deben ser superiores a la de la publicidad comercial (artículo 48 fracciones 2 y 4 del COFIPE).

- b) Se incrementa la presencia de los partidos políticos en radio y televisión y se otorgan garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y televisión durante los periodos electorales.

Con la reforma de 1996 se introduce un conjunto de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión en periodos electorales, precisándose que 30 % de los tiempos gratuitos adicionales se distribuirán en forma igualitaria y 70 % en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo total que le corresponde al Estado en radio y televisión, se concede a los partidos políticos 15 minutos mensuales de transmisión en programas semanales en cada uno de esos medios. Además de esos 15 minutos, los partidos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe de transmitir por radio y televisión dos veces al mes.

Independientemente de su tiempo regular, durante la época de campaña los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales: cuando se trata del proceso electoral en el que se elija al presidente de la república se les concederán 250 horas de transmisiones de radio y 200 horas de televisión. Cuando se trata sólo de elecciones legislativas se les concederá únicamente la mitad de tiempo. También durante el periodo de campañas electorales se adquirirán hasta diez mil

promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, para distribuirlos mensualmente entre los partidos (artículos 44 a 48 del COFIPE).

- c) Se reconoce que los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha deformado hechos y situaciones referentes a sus actividades o atributos personales (artículo 186, fracción 3 del COFIPE).

La reforma electoral de 1996 estableció un conjunto más equitativo y preciso de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales. Entre otros aspectos destaca que independientemente de los quince minutos mensuales de transmisión de que disponen permanentemente, los partidos tendrán derecho a tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones durante el proceso electoral.

Las reformas a la legislación electoral, en materia de medios de comunicación adquirieron relevancia si tomamos en cuenta que en las campañas electorales de 1997 los medios de comunicación ofrecieron una mayor apertura hacia los candidatos y partidos políticos. Fueron el factor principal de lucha en busca de ganar votos. Con anterioridad, los espacios con más eran aprovechados por los partidos políticos eran los de la prensa escrita, pero la radio, que había tenido un menor grado de apertura y la televisión otorgaron espacios importantes a los partidos más pequeños, y éstos los aprovecharon lo mejor posible, pese a que no se les pudo sacar la máxima utilidad por desconocimiento de cuestiones técnicas.

El tema de los espacios en radio y televisión se convertirían en un tema principal para la reforma de 2007 – 2008, ya que ante los excesivos gastos generados por los partidos políticos y las jugosas ganancias para las principales televisoras nacionales, se vieron en la necesidad de cambiar los métodos de comunicación. Así pues se prohíbe a los partidos políticos, y también a cualquier otra persona, comprar tiempo en radio y televisión para realizar propaganda electoral. Desde el momento en que se echó andar dicha reforma nadie pudo comprar propaganda política en los medios de comunicación, sin hacerse acreedor a una sanción. Es importante mencionar que derivado de ese cambio se desencadenaron otros puntos importantes que a continuación menciono:

- Los partidos políticos contarán con tiempos oficiales, reservados por ley al Estado en todos los canales de televisión y estaciones de radio, para difundir su propaganda. Desde el periodo de selección de candidatos las precampañas y hasta que terminen las campañas, las autoridades electorales y los partidos políticos podrán disponer de cuarenta y ocho minutos diarios en cada canal, que serán distribuidos entre dos y tres minutos por cada hora, a partir de las seis de la mañana y hasta la media noche.

Ochenta y cinco por ciento de ese tiempo será distribuido entre los partidos y el quince por ciento, utilizado por las autoridades electorales. Por otra parte, el treinta por ciento del tiempo asignado a los partidos (poco más de 40 minutos diarios por canal) será repartido equitativamente entre todos, y el sesenta por ciento restantes se distribuirá de manera proporcional a los resultados que cada uno haya obtenido en las últimas lecciones de diputados federales. En ese reparto, además, las autoridades electorales deberán buscar el mejor equilibrio posible entre estaciones y horarios de mayor audiencia para los diferentes partidos.

Fuera de los periodos de precampaña y de campaña, las autoridades electorales y los partidos dispondrán del 12% del tiempo reservado al Estado (hasta 3.6 minutos en cada estación) de Ellos la mitad será distribuida entre los partidos de manera equitativa y la otra mitad será utilizada por las autoridades para propósitos de información y educación cívica.

- El Instituto Federal Electoral se convirtió en la única autoridad responsable de administrar el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, para fines electorales. Esto significa que el IFE debe distribuir los materiales que se produzcan a todos los canales y vigilar todas las transmisiones que se hagan. Esta nueva responsabilidad implicó un nuevo esfuerzo tecnológico y organizacional.
- El IFE adquiere la capacidad de sancionar a los partidos, a los medios y a los particulares que compren o vendan propaganda en radio o televisión. Quedando así la propaganda fuera de toda transacción de tipo comercial. A los concesionarios de radio y televisión que vendan propaganda política, el IFE podrá sancionarlos con multas que pueden llegar hasta un monto de doscientos mil días de salario mínimo y la suspensión de sus transmisiones hasta por treinta y seis horas.

- Para evitar que los poderes públicos de los tres niveles de gobierno utilicen recursos públicos para hacer propaganda, la reforma de 2007 estableció que, durante el tiempo que duren las campañas, se prohibirá toda clase de publicidad gubernamental. Además se prohíbe que en la comunicación social que difundan los gobiernos se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personal de los funcionarios públicos. La reforma supone que la propaganda electoral no será objeto de transacciones comerciales, que se transmitirá siempre en tiempos de Estado, que solamente los partidos políticos podrán difundirla y que la autoridad electoral tendrá el poder de vigilarla y castigar cualquier violación.

### **3.2 Monitoreo**

El monitoreo de los medios de comunicación durante los periodos electorales surge como demanda de los partidos políticos, que, conscientes de la influencia creciente de los medios masivos de comunicación en la competencia de las preferencias electorales de los ciudadanos, tratan de establecer condiciones equitativas en las contiendas electorales. Por ello, después de la reforma de 1996 y hasta la actualidad, los partidos tienen un especial interés en observar la forma en como los medios de comunicación, en especial la radio y la televisión, transmiten la información relativa a las campañas electorales. Durante la reforma de 1996, esta demanda se tradujo en una modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual otorgó a la Comisión de Radiodifusión la obligación de realizar monitoreos muestrales en los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos, en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Para poder monitorear con eficacia el creciente número de espacios noticiosos que se difunden en el país, la Comisión de Radiodifusión acordó convocar a empresas especializadas, las cuales participan en concursos públicos para realizar el análisis de los noticieros de radio y televisión.

El monitero busca como una de sus principales finalidades el verificar que los medios de comunicación cumplan los lineamientos generales que se aplican a los noticiarios de radio y televisión. La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y

Televisión aprobó el 15 de diciembre de 1996 diferentes puntos relacionados con el tema del manejo equitativo en los tiempos de trasmisión en las campañas electorales. De dichos puntos, considero pertinente resaltar lo siguiente:

En los espacios noticiosos se deberán difundir las actividades de las campañas políticas, atendiendo los criterios de uniformidad en el formato y en la calidad utilizados por los medios. Lo cual busca una información mucho más fiel, sin alteraciones y mucho más confiable dentro del terreno electoral. Garantizando un trato mucho más democrático e igualitario a todos los partidos y sus candidatos (Woldenberg, 2000, p. 320).

De igual forma se destinó un tiempo específico para que existiera una trasmisión de noticias relacionadas con las actividades de las campañas, otorgando el tiempo suficiente para las actividades relevantes concernientes a cada partido. Y el punto más importante relacionado con el monitoreo de las campañas electorales es el que compete al manejo equitativo de los tiempos de trasmisión, pues es ahí donde surge la mayoría de los conflictos de competencia partidista. Es por ello que en la reforma de 1996 se procuró alcanzar la equidad de los tiempos de trasmisión de las informaciones correspondientes a cada partido político. Inclusive, dentro de la ley quedó establecido que cuando se llevan a cabo debates dentro de los programas de noticias, se deberá procurar la participación de todos los partidos políticos nacionales.

En el presente trabajo se señaló mediante cuadros comparativos la relación que guardó, en primer lugar, la ley que rigió los tiempos en campaña de los partidos políticos y sus candidatos, así como los medios de comunicación, su función a desempeñar y su importancia en la actualidad. Se consideraron los resultados arrojados durante las elecciones presidenciales de 1994, cuando aún no se le hacían los cambios pertinentes al Código Federal de Procedimientos Electorales, referentes a la equidad en tiempos y medios de comunicación (radio y televisión). También se analizaron los resultados en cuanto a tiempos finales repartidos durante la campaña electoral de 1997, por partido político y cantidad total al final de la contienda electoral. De este análisis se desprendió como resultado la diferencia abismal de tiempos repartidos, hasta antes de la reforma de 1996. La mayor parte de los tiempos en radio y televisión pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, y con la llegada de la reforma de 1996, las condiciones de

competencia en tiempos electorales se dieron de manera muy distinta a las ya conocidas por nuestro anterior sistema electoral. Es decir, la repartición de tiempos y el monitoreo se aplicaron de manera uniforme para todos los partidos, lo cual refleja una mayor presencia de los partidos en los medios de comunicación, un resultado nunca antes visto en la historia de nuestro país.

Se procuró, bajo los nuevos lineamientos de manejo de tiempos de trasmisión y de los informes correspondientes, proporcionar o alcanzar equidad para cada partido político y sus candidatos, así como un análisis cualitativo del cumplimiento de los lineamientos antes de la reforma de 1996 y después de ésta. Para ello se realizaron dos análisis, uno referente a un informe de la Comisión de Radio Difusión del Instituto Federal Electoral en cuanto al monitoreo del cumplimiento de los lineamientos sobre la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos en los noticiarios de radio y televisión concernientes a 1994; y otro al informe del monitoreo de las campañas de los partidos políticos en noticieros de radio y televisión, resumen ejecutivo correspondiente al año de 1997.

En el siguiente cuadro se puede constatar la editorialización de los partidos políticos que obtuvieron más votos o con mayor representatividad en las cámaras (notas favorables en radio y televisión hacia algún partido político) en aquel entonces, dando como resultado los siguientes datos:

**Cuadro 8:** Frecuencia de editorialización de notas resumen de radio y televisión

<b>Partido</b>	<b>Notas no editorializadas</b>	<b>Notas editorializadas favorables</b>	<b>Notas editorializadas bivalentes</b>
PRI	306	33	10
PAN	181	10	17
PRD	285	16	13
PT	84	1	3
PPS	49	0	1
PARM	48	0	0
PFCRN	63	0	0
PDM	95	0	0
PVEM	107	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>1.233</b>	<b>61</b>	<b>45</b>

FUENTE: Instituto Federal Electoral, 1994, p. X.

Al estudiar los noticieros de radio y televisión consolidados, se puede ver que la mayoría de las notas transmitidas se presentan sin editorialización. Como podemos observar en el cuadro 1, a lo largo de dos semanas observadas se emitieron 1 233 notas no editorializadas contra sólo 182 con sentido editorial. Sin embargo, como se verá más adelante, también se observa un marcado contraste entre la radio y la televisión, ya que los conductores de radio agregan con más frecuencia que los de televisión comentarios editoriales a las notas que se transmiten. Por ejemplo, en la muestra de noticieros radiofónicos se constató que durante las dos semanas observadas se presentaron 867 notas sobre partidos y candidatos, de las cuales 154 – equivalentes a 18 por ciento del total– incluyeron comentarios editoriales. En cambio, en el mismo periodo se contabilizaron 548 notas informativas en los noticieros de televisión, de las cuales 28 – o sea 2.5 por ciento– fueron editorializadas.

Por lo que toca al sentido de estas notas, se observa un cierto patrón generalizado, en el cual el Partido Revolucionario Institucional suele recibir más comentarios favorables que desfavorables, mientras que en el caso de los demás partidos, medianos y pequeños, la mayor parte de los comentarios son desfavorables. Éste es el resultado final del proceso de monitoreo en lo concerniente a radio y televisión en conjunto. A continuación se hará el análisis de manera separada, es decir, primero el monitoreo de la televisión perteneciente a 1994, y posteriormente el de la radio en el mismo año.

### **3.2.1 Televisión**

La televisión mostró en las dos semanas de estudio una proporción menor que la radio en cuanto a notas editorializadas. En total, poco menos de 3 % de las notas emitidas fue comentada por el locutor (5 % en la primera semana y 2 % en la segunda). El PRI, partido que en la primera semana sobresalió por obtener la mayor proporción de notas favorables (10 %), en la segunda vio caer esta proporción a sólo 5 % del total de sus notas. En todo caso, respecto al PRI se nota una proporción de notas favorables contra desfavorables muy positiva, pues en las dos semanas se observaron diez notas favorablemente editorializadas contra una negativa (IFE, 1994, p.53).

Por lo que toca a la oposición, se observó la relación inversa, ya que en casi todos los casos recibieron más notas desfavorables que favorables, como se puede ver en el cuadro 2. El partido con más notas desfavorables comentadas fue el PAN (cuatro

negativas contra dos favorables); el PRD tuvo, en cambio, cuatro notas favorables contra una desfavorable. Respecto a los demás partidos, se observaron pocas notas precedidas o seguidas de comentarios de locutores. Además, del lado de las notas negativas, el cambio observado entre la primera semana y la segunda fue también hacia una mayor objetividad, ya que si en la primera semana se contabilizaron seis notas desfavorables, en la segunda se observaron tres.

**Cuadro 9:** Frecuencia de editorialización de notas resumen de televisión

<b>Partido</b>	<b>Notas no editorializadas</b>	<b>Notas editorializadas favorables</b>	<b>Notas editorializadas desfavorables</b>	<b>Notas editorializadas bivalentes</b>
PRI	125	10	1	0
PAN	66	2	4	3
PRD	90	4	1	0
PT	39	0	0	0
PPS	26	0	1	0
PARM	26	0	0	0
PFCRN	33	0	1	0
PDM	49	0	0	0
PVEM	52	0	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>520</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>3</b>

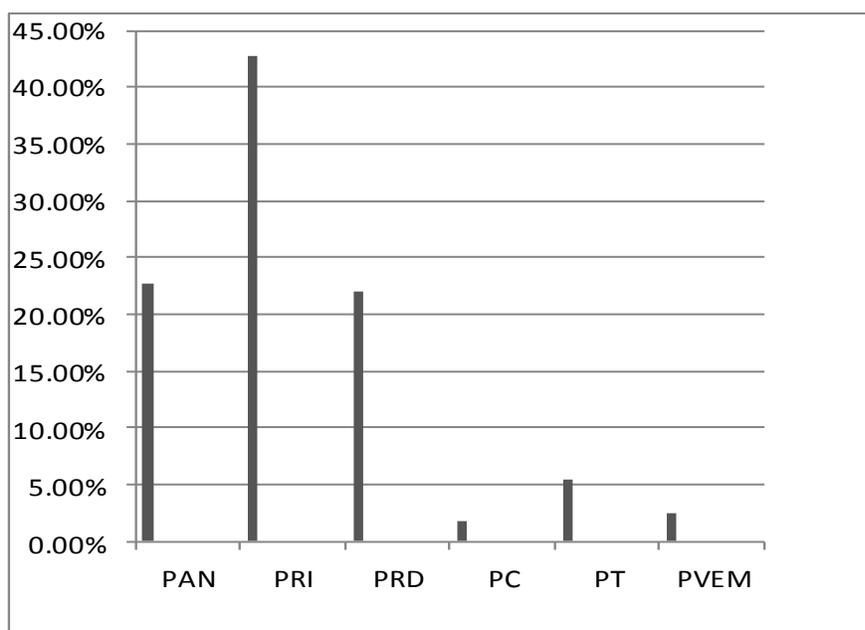
**FUENTE:** Instituto Federal Electoral. *Informe de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral respecto del monitoreo al cumplimiento de los lineamientos sobre la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos en los noticieros de Radio y Televisión, México, 1994.*

Para 1994 se buscó, aunque no de manera muy eficiente, efectuar una distribución más equitativa en el uso de los medios de comunicación. Es decir que la información que se transmitía en los noticieros de radio y televisión sobre las actividades de las campañas políticas fuera objetiva; se evitó la información que tendiera a favorecer o perjudicar a algún candidato o partido político y se brindó mayor certidumbre en el tiempo asignado bajo las fórmulas determinadas por ley, entregando tiempos en radio y televisión más igualitarios.

En aquel entonces existía una preocupación constante en cuanto a la difusión de las noticias y de las actividades de las campañas: se buscaba la mayor uniformidad para todos los partidos con un propósito único, que era el de equidad en todos los aspectos de la competencia; se buscaba, además, mayor competencia en los tiempos de transmisión de las informaciones correspondientes a cada candidato y partido político. Existió también

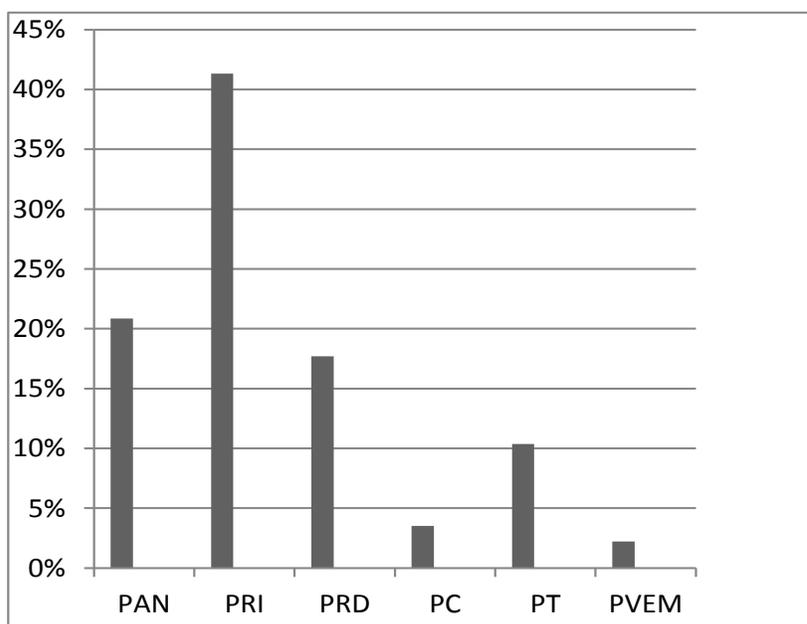
una responsabilidad de los partidos políticos y de los medios electrónicos. Los partidos políticos asumieron la responsabilidad de informar oportunamente sobre el desarrollo de las actividades de sus candidatos en campaña a través de boletines de prensa u otros medios que consideraran convenientes. Por su parte, en la medida de lo posible, difundieron, sin distinción alguna, los boletines de prensa enviados por los partidos políticos cubiertos por las actividades en campaña a través de sus reporteros. Se dio mayor equidad en la relevancia de las noticias, pues se sugirió tomar en cuenta la repercusión, contenido y alcance de la nota informativa, de tal manera que existía una evaluación seria y equitativa para todos los partidos políticos. Aun con estos cambios se observó una gran distancia entre el PRI y los demás partidos políticos, tal como podremos observar en las siguientes gráficas, en las cuales se muestra un análisis comparativo del tiempo de la cobertura en los noticieros de radio y uno del tiempo total de la cobertura en los de televisión.

**Gráfica 1:** Tiempo total dedicado por la radio a partidos políticos en las campañas federales de 1994



**FUENTE:** Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo sobre el monitoreo en noticieros de radio y televisión de los lineamientos sugeridos por los partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, México, 1994.*

**Gráfica 2:** Tiempo total dedicado en televisión a partidos políticos en las campañas federales de 1994



**FUENTE:** Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo sobre el monitoreo en noticieros de radio y televisión de los lineamientos sugeridos por los partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, México, 1994.*

A pesar de los cambios hechos en 1994, prevaleció una gran diferencia en cuanto a la equidad en la aparición de los partidos políticos en la radio y la televisión. Como se muestra en las gráficas de arriba, es posible distinguir con claridad que el partido que más cuenta con espacios en radio y televisión es el PRI, por una diferencia muy grande entre los demás partidos de oposición, PAN y PRD, quienes se quedan muy lejos de alcanzar los niveles mínimos de igualdad. El gran tema de debate había sido sin duda el tema de la inequidad de los recursos de que disponen los partidos y del tiempo en radio y televisión, y para ello, después de la reforma de 1996, se adoptaron disposiciones más precisas y equitativas para regular su acceso a dichos medios en periodos electorales.

Así vemos en Woldenberg (2000):

A los partidos políticos con representación en el congreso se les distribuyó el tiempo en radio y televisión (en sus espacios de trasmisión normales y en sus espacios promocionales) de la siguiente manera: 30 % en forma igualitaria y 70 % en forma proporcional a su fuerza electoral.

Se dispuso que los concesionarios de la radio y televisión debieran transmitir los programas de los partidos políticos y el IFE en los horarios de mayor audiencia. A fin de difundir sus candidaturas durante los periodos electorales e independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los partidos políticos tendrían derecho a otras transmisiones gratuitas en radio y televisión, entre las que figuran las siguientes:

En el proceso electoral en que se elija presidente, se asignarían 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión para todos los partidos políticos. En el proceso electoral en el que sólo se elijan miembros del Congreso, se asignaría 125 horas en radio y 100 horas en televisión para todos los partidos políticos.

Además, de los tiempos de transmisión anteriores, en cada periodo de campañas electorales el IFE adquirirá hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición de los partidos políticos. Con estos objetivos se garantizaron condiciones de equidad, se modificó el procedimiento para que los partidos políticos pudieran contratar tiempos en un mismo canal de televisión o estación de radio, en el caso de que dos o más organizaciones manifestaran su interés por hacerlo en el mismo horario. En lugar de un procedimiento que privilegiara la fuerza electoral de los partidos, se adoptó uno conforme al cual el tiempo total disponible se dividiera en forma igualitaria entre los partidos interesados en contratarlos (p. 440).

Es importante mencionar que los tiempos durante precampañas y campañas cambiaron con la reforma de 2007 ya que ahora los partidos políticos cuentan con tiempos oficiales, reservados por ley al Estado en todos los canales de televisión y estaciones de radio, para difundir su propaganda. Las autoridades electorales y los partidos políticos podrán disponer de cuarenta y ocho minutos diarios en cada canal, que serán distribuidos entre dos y tres minutos por cada hora, a partir de las seis de la mañana y hasta la media noche.

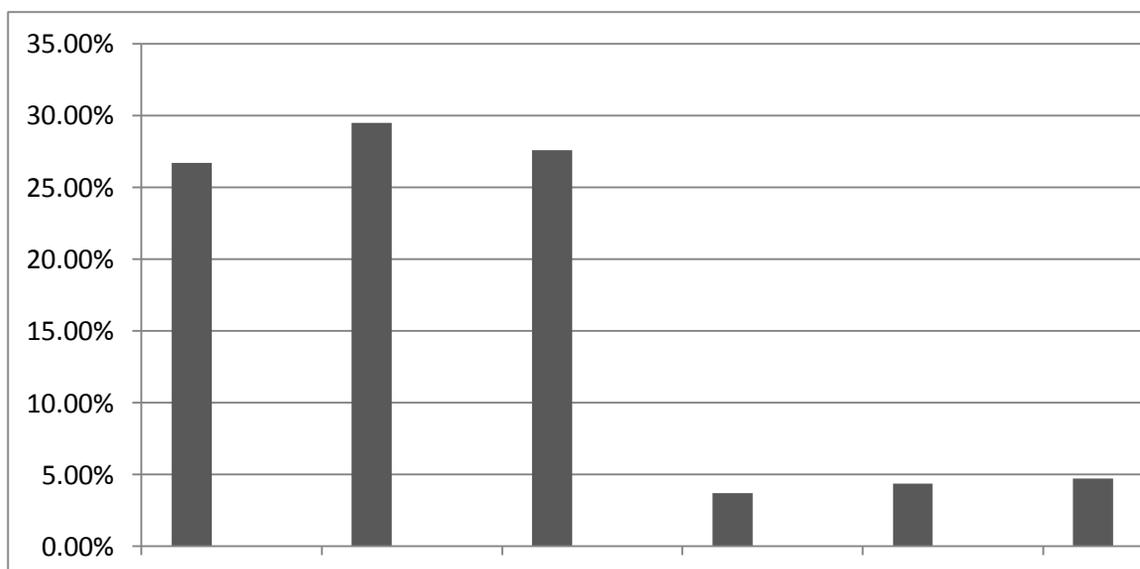
Ochenta y cinco por ciento de ese tiempo será distribuido entre los partidos y el quince por ciento, utilizado por las autoridades electorales. Por otra parte, el treinta

por ciento del tiempo asignado a los partidos (poco más de 40 minutos diarios por canal) será repartido equitativamente entre todos, y el sesenta por ciento restantes se distribuirá de manera proporcional a los resultados que cada uno haya obtenido en las últimas lecciones de diputados federales. En ese reparto, además, las autoridades electorales deberán buscar el mejor equilibrio posible entre estaciones y horarios de mayor audiencia para los diferentes partidos.

Fuera de los periodos de precampaña y de campaña, las autoridades electorales y los partidos dispondrán del 12% del tiempo reservado al Estado (hasta 3.6 minutos en cada estación) de Ellos la mitad será distribuida entre los partidos de manera equitativa y la otra mitad será utilizada por las autoridades para propósitos de información y educación cívica.

Los efectos de los nuevos lineamientos aprobados en la reforma de 1996 se pudieron notar en las elecciones de 1997, donde se vio una mayor competitividad por parte de los partidos opositores en relación con el PRI, que era el mayor poseedor de los tiempos en radio y televisión. Se logró modificar el sistema electoral de una manera autentica, retomando varios puntos que se habían quedado pendientes en anteriores reformas originando una mejor área de desarrollo jurídico-electoral. El resultado fue una mayor equidad para los partidos políticos en las contiendas electorales. Este fenómeno podremos explicarlo mejor en las gráficas 3 y 4, que se muestran a continuación, en las elecciones de 1997 con respecto al manejo de los tiempos totales de trasmisión en radio y televisión.

**Gráfica 3:** Tiempo total dedicado por la radio a cada partido en las elecciones de 1997



FUENTE: Sánchez, 1997, p. 68

Como se puede ver en la gráfica, y como se muestra en las cantidades porcentuales y observando las barras de resultados, hay una mayor igualdad en la repartición a los partidos políticos en cuanto a notas, entrevistas, debates, reportajes y análisis llevados a cabo durante los meses previos a las elecciones y hasta el final de las mismas. Inclusive los partidos mayoritarios se encuentran muy cercanos en sus porcentajes, unos seguidos de otros, al igual que los partidos más pequeños, un fenómeno nunca antes visto.

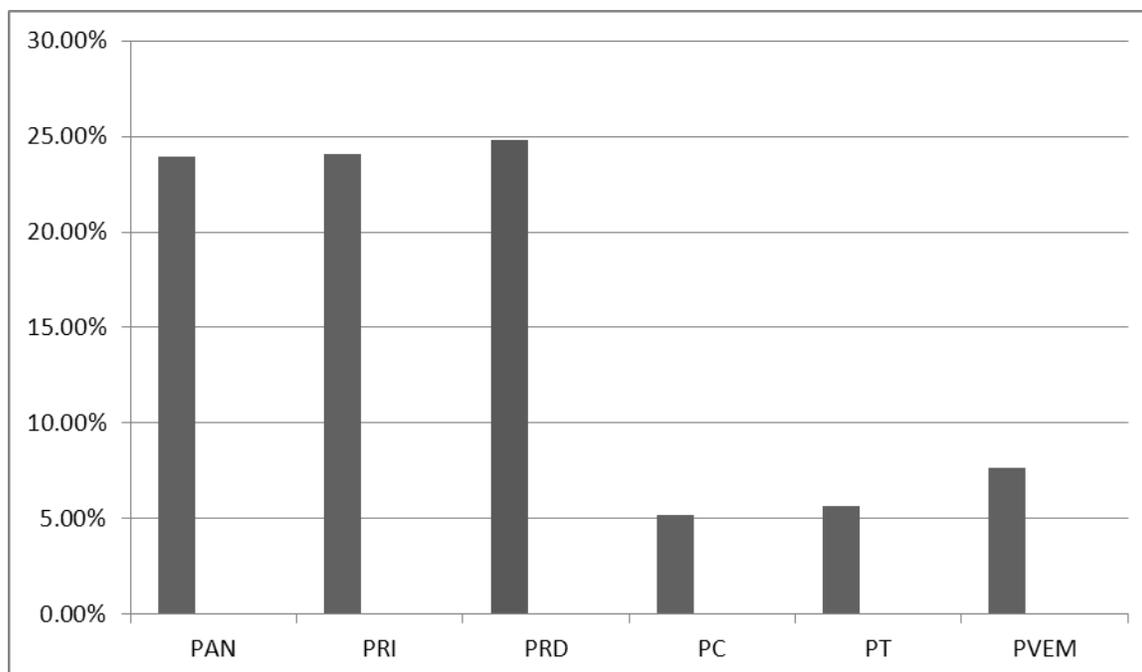
En 1994 existió una gran desigualdad en relación con los tiempos en medios de comunicación monitoreados durante todo el periodo previo y hasta el final de las campañas de cada partido. Después de las reformas efectuadas en 1996, se evidenció un cambio nunca antes visto, es decir, existió sin duda alguna una mayor igualdad para los partidos políticos, los cuales recibieron espacios en radio y televisión monitoreados constantemente por la Comisión de Radiodifusión, que dio a conocer los resultados finales de los espacios totales recibidos para cada partido de manera porcentual.

Sin la participación constante de la Comisión de Radiodifusión y los cambios fundamentales a la Constitución y al sistema electoral producto de la reforma de 1996, no existiría en la actualidad la apertura democrática y equitativa de la cual tanto se habla. La reforma transformó prácticas que ocurrían año con año y que impedían una competencia

más sana y con posibilidades de proponer distintos esquemas por parte de los partidos políticos. Después de la reforma de 1996 se observó en las campañas de cualquier partido –por muy pequeño que éste sea– interactuar en los medios, cumpliendo así con su derecho al tiempo correspondiente estipulado. De esta manera, se alcanzaron niveles de competitividad nunca antes vistos en la búsqueda de electores que favorecieran a determinados partidos. Esto trajo sus consecuencias ya que al otorgarles las facultades a los partidos políticos para tener acceso a los medios provocó un derroche exagerado que benefició únicamente a las cadenas de radio y televisión. Por ello fue necesaria una reforma constitucional en materia electoral que tuvo lugar el 12 de septiembre de 2007. Esta reforma modificó la competencia, y el mecanismo de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

En la gráfica 3 notamos que el PAN y el PRD se habían quedado muy por debajo de las estadísticas en el resultado correspondiente a las elecciones de 1994 (cuadro número 1), sin embargo, ya para 1997 se puede ver un panorama opuesto. Es decir, se ve notoriamente un ascenso increíble nunca antes visto, ya que el PRI siempre había salido beneficiado, muy por arriba de todos los demás partidos políticos. Lo mismo ocurrió en cuanto al tiempo en el que aparecían los partidos políticos en televisión, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 4:** Tiempo total dedicado por televisión a cada partido en las elecciones de 1997



Las reforma de 1996 incorporó el tema del monitoreo punto tan esencial y eficiente para medir la participación de los partidos políticos en los medios. Con la aparición del de esta nueva figura en las campañas políticas, se adecua la competencia electoral hacia un horizonte que, además de ser mucho más equitativo, busca un sistema electoral más responsable. Esto a causa de la constante necesidad de que los partidos políticos presenten e integren sus agendas de campaña con seriedad, algo que se da de manera inmediata al asumir una competencia a nivel electoral con responsabilidad política, asignando así las ofertas que proponen y mostrando a la ciudadanía y a los medios de comunicación su agenda sobre los problemas públicos del país.

### **3.3 Asignación de tiempos**

Los tiempos que se asignan en radio y televisión es un asunto que, sin duda mantiene en un ambiente de preocupación a la mayoría de los partidos políticos, a medida que se acerca una elección.

La presencia de los partidos en los medios de comunicación resulta una herramienta bastante efectiva para llegar a la ciudadanía y mantener un puente vinculador con la sociedad. Por un lado se promociona la política como una actividad social útil en constante renovación, y por otro se pone de manifiesto una relación, un contacto de los partidos políticos y sus líderes o candidatos con la sociedad.

Es necesario, pues, hacer un recuento de las anteriores reformas para conocer sus alcances y sus limitantes, aunque haciendo alto únicamente en tres de ellas. La primera es de 1991, después de 1994 y por último de 1996, que es la que finalmente nos atañe.

Para las elecciones federales de 1991, los partidos políticos tuvieron, entre otras prerrogativas, un acceso gratuito a medios electrónicos, a partir del tiempo con que contaba el Estado, y que se manifestaba en tres vertientes: programas permanentes, con duración de 15 minutos mensuales para radio y televisión; programas especiales, en los cuales podían participar conjuntamente los representantes de cada partido político y que serían transmitidos dos veces al mes, y programas de cobertura regional. Cabe señalar además que, de acuerdo con el artículo 44 del Cofipe entonces vigente, la duración de estas transmisiones sería incrementada en periodos electorales para cada partido en forma

proporcional a su fuerza electoral. Con esto se daba lugar a una participación de los partidos políticos en los medios bastante restringida, ya que la referencia del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión se aplicó al conjunto de los medios y no a cada una de las estaciones o canales, razón por la cual dicha presencia en los medios se redujo para cada partido a 0.37 % del tiempo estatal.

La vaga referencia a un incremento de la presencia de los partidos en los medios durante los procesos electorales de acuerdo con su fuerza electoral. Apenas si benefició a los partidos de oposición, en la medida en que, por un lado, lo reducido del tiempo gratuito significaba en los hechos apenas unos minutos al aire, y por otro obligaba a que las campañas en estos medios sólo se realizaran a través de la contratación que se hiciera directamente con los concesionarios, lo que, por evidentes razones de costo, resultaba en muchos casos simplemente prohibido. Por su parte, y aun cuando el partido contara con los recursos necesarios para tal contratación, cabía la posibilidad de que el propio concesionario favoreciera a través de horarios y tarifas a ciertos partidos en detrimento de otros. De ahí que para las elecciones de 1994, la reforma al Cofipe se centrara en regular la contratación de tiempos que hicieran los propios partidos en los medios electrónicos. Básicamente, y a partir de catálogos de tiempos y tarifas de todas las estaciones de radio y televisión, se regulaba la distribución de los espacios solicitados por los partidos, restringiendo con ello la discrecionalidad de los concesionarios.

Con tales catálogos los partidos podían solicitar tiempos específicos, y, en caso de que un mismo espacio fuera requerido por varios partidos, dicho tiempo se dividiría por mitades, la primera se distribuiría por partes iguales entre los partidos solicitantes, y la segunda conforme a la fuerza electoral de cada partido.

Esta reforma no solo resolvía el problema de la distribución entre los partidos de los espacios en medios de comunicación sino que también permitía la participación aquellos partidos con escasos recursos, además introducía un elemento restrictivo, el resultado de la elección previa para adquirir más espacios, independientemente de la capacidad adquisitiva de los partidos. Esto es, un partido minoritario, a pesar de contar con los recursos para ampliar su presencia entre el electorado, estaba imposibilitado legalmente para hacerlo. Al respecto, Astorga (1997) menciona:

Si bien los tiempos adicionales para época electoral señalados en el artículo 44 no fueron del todo equitativos, la vaga referencia dejaba un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para otorgarlo. Por ello, sin duda, lo más relevante de la reforma de 1996 y que se puso en práctica para las elecciones de 1997 fue la precisión sobre la base de la equidad y de la distribución de los espacios y tiempos que se otorgan a los partidos políticos para sus campañas en radio y televisión. Las reglas para estos términos quedaron bien señaladas para todos los partidos políticos (p. 82).

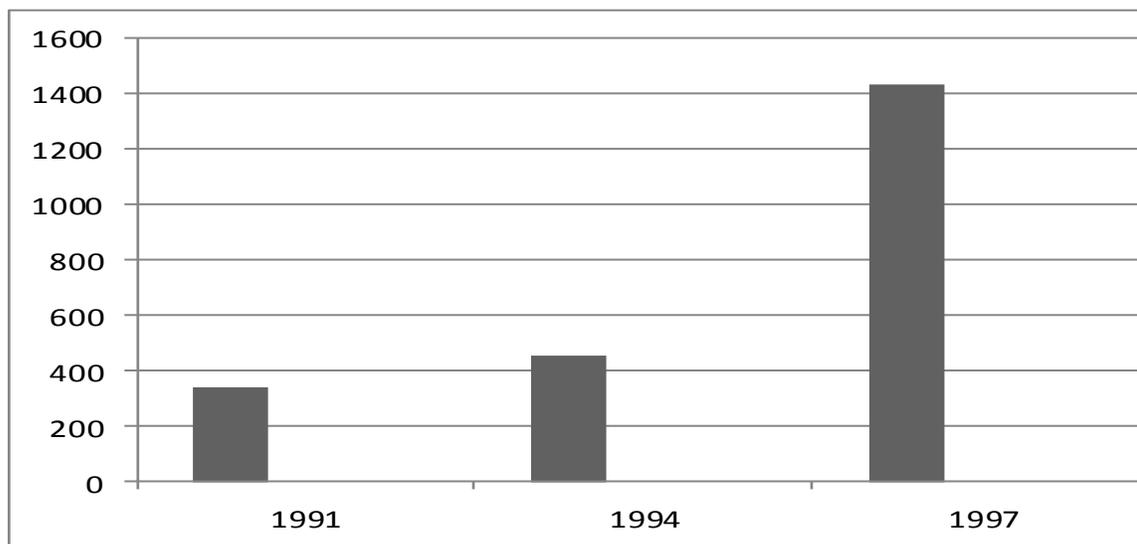
Por otro lado, y en atención a los problemas específicos antes señalados sobre la nula presencia de los partidos pequeños, la filiación partidaria de los medios la contratación mediada conforme a la fuerza electoral de los partidos en los medios, la legislación después de la reforma de 1996 presentó avances significativos. En primer término, amplió de manera excepcional el acceso de los partidos políticos a los medios durante los tiempos electorales, además del tiempo permanente y los programas especiales. En primer lugar, agrega Astorga (1997):

[...] el artículo 47 agregó expresamente dos tipos de emisiones en medios de los partidos políticos. Por una parte la distribución de un tiempo complementario para elecciones consistentes en 125 horas en radio y 100 en televisión, por la otra un total de diez mil promocionales en radio y 400 en televisión.

En segundo lugar, la distribución de esos espacios resulta mucho más equitativa para los partidos. En vez de un reparto con base sólo en el peso electoral, la ley estipuló que la distribución se haría conforme a los siguientes criterios: 4 % para cada uno de los partidos políticos nacionales que no contaran con presencia en el Congreso de la Unión; del resto, 30 % se asigna de manera igualitaria entre todos los partidos representados en el Congreso, y 70 % conforme a su fuerza electoral. Garantizando de esta forma no sólo la presencia de los partidos con los menores recursos, sino que además se establece una fórmula que garantiza una presencia partidista más equilibrada en los medios (p. 78).

En la contratación de los tiempos y espacios en radio y televisión se trató de equilibrar la competencia, pues la distribución de los tiempos solicitados por los partidos se hace de manera igualitaria entre todos los interesados. Para poder entender más a fondo lo que significó en materia de medios y espacios en radio y televisión la reforma de 1996, es necesario mostrar la siguiente gráfica. En ella se puede observar el porcentaje de tiempo asignado de manera general a los partidos en las elecciones de 1991, 1994 y 1997.

**Gráfica 5:** Tiempos totales en horas 1991-1997



FUENTE: Sánchez, 1998, p. 80

Como se puede observar en la gráfica anterior, la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación fue avanzando de manera considerable, y no se diga en 1997, año en que tuvo un avance muy por arriba respecto a las elecciones de 1991 y 1994. “Si en 1991 se distribuyeron 337 horas de trasmisión en radio y televisión, y en 1994 fueron 453 horas, en el proceso electoral de 1997 fueron casi mil 433 horas, un incremento del 350 % en relación con 1991 y poco más de 200 % en relación con 1994” (Astorga, 1997, p. 123). La gráfica ya comprende el total de emisiones que incluyó la ley de 1996: promocionales, tiempos regionales, tiempos adicionales, programas especiales y programas permanentes. En ese sentido, podemos darnos cuenta de aspectos esenciales comprendidos ya explícitamente en las emisiones para entender el alcance de la reforma de 1996. En primera instancia se obtuvo una fuerte tendencia a garantizar la presencia partidista en los medios de comunicación y, consecuentemente, el hecho de que el electorado contara con un universo informativo lo suficientemente plural para formular una

clara decisión al momento de emitir su voto. Esto se observó claramente en la asignación de espacios concedidos a los partidos en cada proceso electoral. En la actualidad todos los partidos cuentan con diversos espacios de expresión, independientemente de su fuerza electoral o de sus recursos económicos. Esto se puede observar en la asignación de los tiempos complementarios a los partidos, los cuales se conceden en función de los niveles de votación alcanzados y no sólo por su representación en las cámaras.

Habría que señalar que después de la reforma de 1996 existió un incremento considerable de la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación.. Dicho fenómeno benefició a los partidos grandes y pequeños. De esta forma, si durante las elecciones de 1991 se distribuyeron casi 23 horas, en las elecciones siguientes se incrementó el total de tiempo disponible para todos los partidos a poco más de 86 horas, es decir, 350 % más sobre el tiempo fijado en 1991. A partir de ese momento, todos los partidos contaron con algún espacio en los medios, y las tres fuerzas políticas principales – PRI, PAN, PRD– acumularon 83 %. Aunque conservaron la mayor parte de los tiempos, no se vio una gran diferencia, rebasando incluso el PAN a los demás partidos, algo que no se había visto nunca.

Lo mencionado anteriormente permite dar un gran paso a los partidos políticos, pues éstos buscaban incrementar su capacidad de acción dentro del electorado, haciendo un ambiente de relación más directa e informativa entre el candidato representante de algún partido y la ciudadanía. Y qué mejor manera de hacerlo que usando como enlace los medios de comunicación, en específico la radio y la televisión. También se logró dar más espacios a los partidos minoritarios que por falta de representación en las elecciones o simplemente por falta de capital quedaron fuera de las elecciones en 1991. La mayor parte de estos partidos políticos que quedaron fuera eran siempre los minoritarios. Y, en efecto, tal como se observó en la gráfica anterior, los tres partidos con menor presencia entre el electorado no tuvieron acceso a los medios.

Ahora, gracias a la reforma de 1996 se cuenta con la asignación de espacios para mensajes promocionales. Si bien en 1994 el IFE convino cuatro años después de su creación con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión la emisión de cinco mil 684 mensajes promocionales de 20 segundos cada uno en las estaciones de

radio, no fue nada en relación con las elecciones de 1997, en las que quedó estipulada la adquisición de 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión. A este respecto, podríamos repetir los beneficios que trajo consigo la reforma, los cuales mencionaré a continuación: un incremento general para todos los partidos en términos absolutos y una mayor presencia de los partidos minoritarios, sin considerar la notable presencia de todos los partidos políticos en los medios de comunicación más importantes: la radio y la televisión.

El constante cambio, resultado de la reforma de 1996, se hizo notar en reformas posteriores, como la mejora de las condiciones de equidad de género (2002), el requisito de ser agrupación política nacional para solicitar el registro como partido político nacional (2003) y el establecimiento de voto de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República (2005).

A pesar de los cambios que se generaron con la reforma de 1996 –mencionados arriba–, es importante comentar que las elecciones de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna de México, pues se puso a prueba el marco jurídico electoral vigente hasta ese entonces: la aguda confrontación entre las principales fuerzas políticas del país y que culminó en una jornada con resultados nunca vistos para el sistema electoral mexicano.

El proceso electoral inició en octubre de 2005 y terminó el 5 de septiembre de 2006, cuando la sala superior del TEPJF emitió el dictamen relativo al cómputo final de la elección declarando a Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, presidente electo con la cantidad de 14 millones 916 mil 927 votos. Los partidos políticos y los legisladores del Congreso de la Unión tomaron nota de la problemática en la elección presidencial y de la manera en que podían evitarse algunos inconvenientes en futuras elecciones mediante una reforma a la legislación, vigente desde 1996.

El paso a seguir en la transformación electoral de México fue promover una contienda electoral más propositiva y menos dependiente de los medios electrónicos. Para ello se requirieron árbitros (IFE) dotados de mayores recursos para vigilar y castigar los posibles excesos de los partidos políticos y sus candidatos. Dicha situación no podría

haber sido posible sin la aparición de la reforma de 1996, que dio la pauta para controlar el financiamiento público, así como la regulación de los tiempos en la radio y televisión. Esta situación funcionó para darnos cuenta de que los partidos políticos no podían ser tan dependientes de los medios de comunicación. De esta forma, inició un intenso debate parlamentario que culminó con la aprobación de reformas sustanciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Cofipe. La reforma constitucional fue aprobada por un amplio consenso en ambas cámaras. Esta entró en vigor el 14 de noviembre de 2007 y el nuevo Cofipe el 15 de enero de 2008.

Esta nueva legislación dio respuesta a las demandas expuestas por políticos y ciudadanos tras las elecciones de 2006. Una de las principales demandas era la necesidad de una legislación más rigurosa con respecto a la propaganda en los medios de comunicación. Otra era la contratación de mensajes por parte de los terceros para apoyar o atacar a alguno de los candidatos. Con la reforma, en el IFE se concentró la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales y en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos fuera del periodo de precampañas y campañas.

Para tal efecto se creó el Comité de Radio y Televisión como el órgano encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos políticos, realizar el monitoreo de radio y televisión, garantizando así que se otorgara de manera imparcial y equitativa. Así pues,

la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda política electoral en radio y televisión para sí mismos se extiende a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a algún partido político, así como a los ciudadanos en general. Queda entonces prohibido a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato. Estas prohibiciones se hacen efectivas a través de un régimen de responsabilidades y sanciones que incluye a los partidos políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, asociaciones religiosas, concesionarios o permisionarios de

radio y televisión y a cualquier persona física o moral que contravenga las nuevas reglas de difusión de propaganda político electoral (IFE, 2007, p. 67).

Para ello se muestra a continuación cómo es que quedaron reglamentados los procedimientos para la administración de los tiempos en periodos electorales, periodos no electorales, campañas institucionales, proceso electoral federal y en periodo de precampaña y campaña electoral federal.

### **3.3.1 Procedimiento a seguir en la administración de los tiempos en periodo no electoral para los partidos políticos**

El IFE ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión mediante el CRT (Comité de Radio y Televisión), el cual será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos políticos nacionales, así como los demás asuntos concernientes en la materia en forma directa a los partidos. Al respecto, Valdés (2008) señala:

Los partidos políticos nacionales, por medio de su representante titular o suplente ante el CG (Consejo General) o el CRT, o bien las personas que éstos designen para este efecto, deberán especificar el nombre de la versión del mensaje, duración del mismo y periodo de vigencia al aire. Los partidos políticos deberán entregar los materiales en los siguientes plazos:

- a) Cuando los mensajes que contengan los materiales deban ser transmitidos en emisoras ubicadas en el Distrito Federal, deberán ser entregados a la DEPPP (Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos) por lo menos ocho días hábiles antes de la fecha en que deba iniciarse su transmisión.
- b) Cuando los mensajes que contengan los materiales deban ser transmitidos en emisoras ubicadas fuera del Distrito Federal, tendrán que ser entregados a la DEPPP con al menos diez días hábiles de anticipación a la fecha en que debe iniciarse su transmisión.

- .
- c) Únicamente en los casos de materiales cuyo contenido se refiera a procesos electorales locales, la autoridad electoral local competente deberá entregarlos a la Junta Local de la entidad federativa que corresponda, por lo menos ocho días hábiles antes de la fecha en que debe iniciarse su trasmisión.

Las estaciones de radio y canales de televisión concesionadas, en las que pauta la Dirección General de Radio y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (RTC), deberán difundir los mensajes de los partidos de acuerdo a las pautas autorizadas por la CRT del IFE. Éstos no las podrán modificar o alterar, ni podrán exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por ese mismo Comité (p. 106).

### **3.3.2 Procedimiento a seguir para las campañas institucionales (del IFE y otras autoridades electorales)**

El IFE es la única autoridad competente para administrar los tiempos oficiales destinados a la difusión de campañas institucionales de los organismos electorales locales, dentro y fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales. Para la asignación de tiempos en radio y televisión destinados al cumplimiento de los fines de los organismos electorales de las entidades federativas en periodo no electoral local, se hará de la siguiente forma:

- El organismo electoral local, con base en las disposiciones de la Constitución y del Cofipe, presentará al instituto, a través de su Secretaría Ejecutiva, una solicitud de asignación de tiempos oficiales para la difusión de sus mensajes institucionales en las estaciones de radio y canales de TV de cobertura local en la entidad de que se trate.

- El Consejo General del IFE, después de valorar la situación en términos de la disponibilidad de tiempos con que se cuente, asignará los tiempos oficiales de que dispondrá el organismo electoral local en dichos medios.
  
- Tan pronto se les notifique la asignación de tiempos, las autoridades electorales locales remitirán sus respuestas de pautas de trasmisión (y los materiales con los mensajes correspondientes) a la secretaría del IFE.
  
- La JGE (Junta General Electoral) analizará y, en su caso, aprobará las pautas y las remitirá (junto con los materiales de los mensajes de campaña institucional del IFE y de las otras autoridades electorales) a la DPPP para que gestione su trasmisión en las estaciones de radio y canales de televisión de cobertura local en las entidades de que se trate.
  
- La DEPPP remitirá a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión las pautas de trasmisión de los mensajes de la campaña institucional que hayan sido aprobadas (junto con los materiales de los mensajes del IFE y de las otras autoridades electorales) para su trasmisión.

### **3.3.3 Distribución de tiempos en radio y televisión durante un proceso electoral federal (en periodo de precampaña<sup>4</sup> y campaña<sup>5</sup>, así como en el periodo entre ambas etapas)**

Desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la elección, el IFE tendrá a su disposición 48 minutos diarios de tiempo en cada estación de radio y canal de televisión del país. En los casos de los canales de televisión y estaciones de radio que transmitan en el horario de las 6:00 a las 24 horas, difundirán mensajes de acuerdo con la siguiente repartición:

- Entre las 6:00 y las 12:00 horas, así como entre las 18:00 y las 24:00 horas, los mensajes se distribuirán en tres minutos por cada hora de transmisión.
  
- Entre las 12:00 y las 18:00 horas se asignarán en dos minutos por hora.

En los casos en que un canal de televisión o una estación de radio transmitan menos horas de las señaladas, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. El número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos se calculará con base en mensajes con duración de 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones. Los partidos políticos deciden libremente cómo asignar esos mensajes por el tipo de campaña en que contiendan, con las siguientes restricciones:

- Durante precampaña, en procesos coincidentes, esta disposición incluye la posibilidad de asignar tiempo a mensajes de precampañas locales.
  
- En procesos en los que se renueven tanto titular del poder Ejecutivo como las Cámaras del Congreso de la Unión, durante el periodo de campañas, al menos

---

<sup>4</sup> En los procesos electorales federales en los que se remueve al titular del Poder Ejecutivo Federal y a los representantes en 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, y no podrán durar más de 60 días. En los procesos electorales federales en los que se remueva sólo la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección, y no podrán durar más de 40 días. Las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos.

<sup>5</sup> Las precampañas para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en los años en que corresponda, tendrán una duración de 90 días. Las campañas electorales para diputados, en el año en que sólo se remueve la cámara respectiva, tendrán una duración de 60 días. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciaran a partir del día siguiente de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

30 % de los mensajes debe destinarse a la campaña de uno de los poderes (considerando las campañas de diputados y senadores como una sola).

El tiempo no asignado a los partidos queda a disposición del IFE para sus fines y de otras autoridades electorales. Si el tiempo disponible resulta insuficiente para ello, el IFE determinara cómo cubrir el faltante. El CRT será el responsable de aprobar las pautas de transmisión de los mensajes de los partidos políticos, en tanto que la Junta General Electoral se encargará de analizar y, en su caso, aprobar las pautas de transmisión en radio y televisión de los mensajes de las campañas institucionales del propio IFE.

### **3.3.4 Reglas para la asignación de tiempos en periodo de precampaña y campaña electoral federal**

Respecto a este tema, señala nuevamente Valdés (2008):

A partir del inicio de las precampañas y hasta su conclusión, los partidos políticos tendrán derecho, en conjunto, a 18 minutos diarios en radio y TV (del total de 48 minutos diarios). Estos 18 minutos se repartirán de acuerdo con el criterio de 30 % igualitario y 70 % proporcional. Si en un partido o coalición no realizan actos de precampaña electoral, el tiempo que les corresponda se empleará en la difusión de sus mensajes genéricos.

Los 30 minutos restantes quedarán a disposición del IFE, para sus propios fines, o de otras autoridades federales: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TPJF) y Fiscalía Especializada Para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

En el periodo de campañas (a partir del inicio formal de estas y hasta el día de la jornada electoral), el IFE seguirá disponiendo de 48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio, pero asignará a los partidos políticos 41 minutos diarios. Nuevamente este tiempo, convertido a número de mensajes, se distribuirá siguiendo el criterio 30 % igualitario y 70 % proporcional.

Los siete minutos restantes quedarán a disposición del IFE, para sus propios fines o los de otras autoridades electorales. La propaganda partidista debe suspenderse el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, por lo que, durante ese periodo, los 48 minutos diarios quedarán a disposición del IFE.

En el periodo comprendido entre el final de las campañas, los 48 minutos quedarán a disposición del IFE, para la difusión de sus propios mensajes y los de las demás autoridades electorales.

Es importante resaltar las reglas que aplican para la asignación de tiempos a las eventuales coaliciones que contengan en estos procesos. Tanto en el periodo de precampaña como durante las campañas electorales federales, estos tiempos se designarán de la siguiente manera:

- a. Las coaliciones totales participarán de la distribución del 30 % que se asigna de manera igualitaria, para lo que se considerará a cada coalición como si fuera un solo partido.
- b. Adicionalmente cada uno de los partidos de cada coalición total participará en la distribución de 70 % a repartir en forma proporcional. En esta distribución participarán individualmente, según su fuerza electoral.
- c. En sus respectivos convenios, cada coalición total debe definir cómo se utilizará el tiempo en radio y TV que le corresponde durante el periodo de precampañas, y cómo se distribuirá ese tiempo entre los integrantes de la coalición. Asimismo, el convenio de coalición total deberá establecer cómo se pretende distribuir el tiempo en radio y TV para los precandidatos y candidatos de coalición y para los de cada partido.
- d. En el caso de las coaliciones parciales, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y TV, ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición parcial debe establecer la manera en que se distribuirá el

tiempo en radio y TV para los precandidatos y candidatos de coalición y para los de cada partido.

Como el reparto de tiempo en radio y TV, convertido a número de mensajes, no resulta exacto por la duración admitida para los mensajes y el tiempo disponible, existe la posibilidad que en esta asignación quede tiempo restante, insuficiente para transmitir mensajes completos. En caso de presentarse fracciones sobrantes, éstas quedarán a disposición del IFE para sus propios fines o los de otras autoridades electorales.

El reglamento en la materia establece que las fracciones sobrantes no podrán redondearse, transferirse ni acumularse entre los partidos políticos o coaliciones que participen de la distribución de tiempos. No obstante, el reglamento contempla la posibilidad de que el tiempo sobrante se optimice siempre que, en virtud de dicho proceso, el número de mensajes a repartir aumente, de forma igualitaria, para todos los partidos o coaliciones contendientes (p. 106).

**Cuadro 10:** Tiempos en radio y televisión en periodo de precampañas y campañas en la legislación actual

<b>Precampañas</b>	<b>Campañas</b>
Dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV se asignarán a todos los partidos políticos en conjunto.	Cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV se asignarán a todos los partidos políticos en conjunto.
A partir del día en que den inicio las precampañas federales y hasta su conclusión.	A partir del día en que inician las campañas electorales y hasta tres días antes de la jornada electoral.
Treinta minutos restantes se asignarán a las autoridades electorales.	Siete minutos restantes se asignarán a las autoridades electorales.

**Al inicio de las campañas tras concluir las campañas y hasta el día de la elección:**

Cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV para mensajes del IFE y otras autoridades electorales
---

FUENTE: Valdés, 2008, p.106.

Después de la reforma de 2007 a la Constitución en materia de medios y de 2008 con el nuevo Cofipe, pudimos observar todos estos cambios en puntos específicos en relación con los tiempos en radio y televisión, así como su distribución.

En la actualidad contamos con una enorme población, la cual se encuentra en constante crecimiento. Esta población se ha vuelto dependiente de los medios de comunicación, ya que éstos sirven para facilitar el intercambio de mensajes entre los diversos grupos sociales. Su impacto es tal que no podemos concebir la existencia de la sociedad sin los medios de comunicación. La reforma del 1996 trajo consigo cambios muy importantes que mejoraron la relación y dieron una mayor posibilidad de competencia electoral, más igualitaria entre los diversos partidos políticos y grupos minoritarios que deseaban ser escuchados y ser votados. Gracias a la reforma electoral de 1996, que hizo de los medios un terreno más competitivo y con mayores espacios para los partidos políticos, hoy podemos decir que los medios de comunicación son parte de la contienda política, cuentan con una función dual, porque son emisores o canales, facilitando la difusión de los mensajes de las contiendas políticas. Es por ello que los partidos políticos han hecho de los medios un instrumento primordial de las campañas políticas modernas.

Con los cambios realizados a las leyes que regulan las contiendas electorales, se dio la pauta para que el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos fuese una de las prerrogativas que les concediera la legislación electoral, pues no se puede negar que tras la reforma de 1996 la legislación electoral sufrió diversos cambios que se vieron reflejados en la apertura y perfeccionamiento de los propios procesos electorales.

Sin duda, en la actualidad existen diversos desafíos que los partidos políticos tienen que enfrentar. Desde el punto de vista politológico, es muy importante comprender la mediación entre el gobierno y sociedades más plurales y heterogéneas, destacando la necesidad de movilizar u organizar a los ciudadanos o votantes en temas que interesan y que son de suma importancia para el rumbo del país. Vemos con mayor frecuencia que a los políticos les cuesta cada día más trabajo atraer a los votantes a la arena pública para que participen en la vida electoral. Este reto a lo largo de los años se ha incrementado, pues existe un desaliento de la ciudadanía hacia el quehacer político, el cual se ve

reflejado en cada una de las elecciones. Por ello la constante preocupación de los partidos por atraer a los votantes mediante el uso de los medios de comunicación.

Gracias a los medios de comunicación los partidos pueden dar a conocer plataformas y candidatos entre el electorado de forma eficiente. Sin embargo, existe otro reto al cual los partidos políticos tendrán que enfrentarse ante un elevado costo de las campañas políticas y un mundo donde los ciudadanos cada vez están más expuestos a mayores y diversas fuentes de información. Es ahí donde los partidos tendrán que conseguir nuevas técnicas que amplíen el panorama electoral y atraigan la atención de los votantes. Para ello, los mismos partidos necesitarán cada vez mayores recursos para poder tener un impacto en las preferencias del electorado.

## **CONCLUSIONES**

El fortalecimiento de los partidos políticos en México ha sido consecuencia de una serie de cambios que se dieron paulatinamente a lo largo de la historia del sistema electoral. La construcción del sistema electoral, así como del reciente entramado legal que rige a los partidos políticos en las contiendas electorales, ha sido motor para la promoción de la pluralidad dentro de la política nacional. Hoy las contiendas electorales brindan niveles más altos de competitividad gracias a la apertura democrática de los espacios de poder, los cuales se han ido ganando mediante constantes cambios dentro de los mismos partidos, así como de sus diversos códigos de regulación.

Tales condiciones anteriormente no se veían y resultaban poco favorables para los diversos partidos políticos en México; hoy se han cambiado e incluso son parte fundamental de los derechos que un partido político puede exigir.

El financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación son una realidad y sobre todo una herramienta clave en la competencia electoral y en la vida democrática de nuestro país. Se da entonces mayor apertura en los medios, permitiendo así que los partidos muestren una plataforma política mejor acabada, brindando a los ciudadanos mayor pluralidad electoral.

Uno de los puntos clave de la reforma de 1996 fue darle al IFE el funcionamiento de órgano de fiscalización, condición que creó las herramientas para acceder y vigilar la legalidad del financiamiento, así como el flujo de los capitales internos de los partidos políticos en campañas electorales.

Los cambios efectuados dentro de los órganos reguladores de los partidos políticos, así como a la apertura de los medios de comunicación y la repartición proporcional e igualitaria del financiamiento público llevaron a los partidos políticos a tratar de utilizar de manera eficiente sus recursos, modificando y mejorando sus estructuras organizacionales, ya que el financiamiento público incrementó el nivel de competencia. Consecuentemente, los partidos tuvieron que optimizar sus recursos ya sea cambiando sus estructuras

internas o bien su administración. Jamás en la historia de nuestro país los partidos políticos contaron con una elevada cantidad de recursos para sus campañas políticas, mejor distribuida gracias a experiencias anteriores con mayor organización y mayor financiamiento. Hecho que favoreció a los partidos pequeños que no encontraban cabida en la radio y televisión por falta de recursos económicos.

El tema de la fiscalización de los partidos se convirtió en un punto clave para la vida electoral, teniendo como objetivo y como tema principal el lograr la transparencia en la competencia política electoral.

La fiscalización cumplió con la responsabilidad de mostrar el destino de los recursos públicos y contribuyó al fortalecimiento del sistema de partidos en México. A su vez, los medios de comunicación fueron parte clave de la competencia electoral, así como el medio por el cual los candidatos o partidos presentaron propuestas. Los medios determinaron de manera directa la competencia electoral y los resultados de la misma.

A través del financiamiento público los partidos políticos encontraron mayores espacios en los medios de comunicación, ya sea mediante el dinero que se les otorgó por ley en tiempo de campaña o por el financiamiento que se les asignó por medio de la votación nacional. De esta manera aseguraron mayores niveles de competencia en el ámbito electoral.

Las elecciones poco competidas cada vez fueron menos y los mecanismos para hacer que eso sucediera fueron en aumento. Todo ello se cumplió gracias a las reglas que se establecieron en las diversas reformas electorales, sobre todo en la de 1996, ya que después de la reforma se observó una competencia electoral más limpia, un ambiente equilibrado, pero sobre todo un sistema electoral que brindó la oportunidad a partidos pequeños y grandes en un país en constante crecimiento y que demanda cada vez mayores resultados.

Con el monitoreo en las campañas políticas se adecuó la competencia electoral hacia un horizonte que, además de ser mucho más equitativo, buscó un sistema electoral más responsable con actores políticos que ofrecieran propuestas. Esto ante la necesidad

de que los partidos integraran en sus agendas de campaña una absoluta seriedad, algo que se dio de manera inmediata al asumir una competencia a nivel electoral con responsabilidad política.

En las condiciones actuales de la competencia electoral, los partidos políticos requieren de mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa. Esto ha originado que se incrementen sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de poder efectuar los gastos ordinarios que exigen sus operaciones.

Por otra parte, para que todos estos aspectos se sigan cumpliendo debe de existir una relación entre un partido político y su capacidad de acceso a la radio y televisión, pues resulta una herramienta bastante efectiva y que logra vincular la plataforma de un político y su partido con la sociedad. Esto genera una política como una actividad social útil en constante renovación y que pone de manifiesto una relación o contacto de los partidos políticos y sus candidatos con la sociedad. El hecho de que el electorado ahora cuente con un universo informativo lo suficientemente plural para formular una decisión al momento de emitir su voto, es ya un gran paso en la vida democrática de nuestro país. Esto gracias a las diversas modalidades de tiempos en medios, lo cual se puede observar en la asignación de espacios concedidos a los partidos en cada proceso electoral. Si antes el descontento se dirigía únicamente a que se brindaran mayores espacios en los medios, hoy día esa preocupación ha cambiado. Ahora todos los partidos cuentan con diversos espacios de expresión, independientemente de su fuerza electoral o de sus recursos económicos.

Las modificaciones a las leyes que regulan las contiendas electorales dieron la pauta para que el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento público fueran una de las prerrogativas que les concediera la legislación electoral, pues tras la reforma de 1996 la legislación electoral sufrió diversos cambios, los cuales se vieron reflejados en la apertura y perfeccionamiento de los propios procesos electorales.

En la actualidad existen diversos desafíos que los partidos políticos deben enfrentar, pues el terreno electoral es complejo. Uno de los problemas que se deben

encarar – y de los más importantes y que debe de preocupar a investigadores sociales– es el saber mediar entre el gobierno y las sociedades, que son cada vez más plurales y heterogéneas. Por otro lado, está también la difícil tarea de movilizar u organizar a los ciudadanos o votantes en temas que interesan y que son de suma importancia para el destino del país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGISS BITAR, Alonso, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización”, México, IFE, 1996, pp. 12-33.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Cuadernos constitucionales México-Centroamérica” en: *El proceso de negociación, Estudios Jurídicos*, UNAM, México, 1997.
- CHUAYFFET, Emilio, “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos en México”, en: HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Partidos políticos democracia interna y financiamiento de precampañas*, México, 1994.
- COMISIÓN DE RADIODIFUSIÓN, “Monitoreo de las campañas de los partidos políticos en noticieros de radio y televisión; resumen ejecutivo, del 16 de marzo al 12 de abril de 1997”, en: Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, IFE, 1997, pp. 3-38.
- COMISIÓN, Radio difusión, “Reporte sobre monitoreo en noticieros de radio y televisión de los lineamientos sugeridos por los partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión”, México, IFE, 1994, pp. 1-24.
- CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, “Fiscalización al gasto de los partidos políticos”, IFE, México, 1994.
- CONSEJO GENERAL IFE, “Informe de la comisión de radio difusión del Instituto Federal Electoral respecto del monitoreo al cumplimiento de los lineamientos sobre la información difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos en los noticieros de radio y televisión”, México, IFE, agosto 26, 1994, pp. 18-25.
- CORELLA TORRES, Norberto, “La reglamentación sobre las campañas políticas; algunas propuestas de discusión para la modificación”, en: Debate Democrático, Baja California, núm.2, agosto, 2001, pp. 14-22.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos: Estudio comparado de 19 países americanos, México, IFE, marzo, 1994.
- \_\_\_\_\_, “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Electorales”, México, tercera edición, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Informe de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral respecto del monitoreo al cumplimiento de los lineamientos sobre la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos en los noticieros de Radio y Televisión*, México, 1994.
- JUNTA LOCAL DEL ESTADO DE COLIMA, “Financiamiento público a los partidos políticos”, IFE, México, 1996.
- LENCHER, Nicholas, *Cultura política y democratización*, FLACSO, Santiago de Chile, 1989.
- LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso, “La fiscalización de los partidos: Entrevista con Alonso Lujambio Irazábal presidente de la comisión de fiscalización de

- los recursos de los partidos políticos”, en: *Memoria CEMOS*, núm. 135, mayo, 2000, pp. 48-51.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral: elecciones en México, 1979-1997*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
  - RAMÍREZ MILLÁN, Jesús, “Partidos políticos y financiamiento” en: HERNANDEZ, María del Pilar, *Partidos políticos, democracia interna y financiamiento*, México, 1994.
  - SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, “El sistema de financiamiento público a los partidos políticos en México” en: *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, IFE, México, 1997.
  - \_\_\_\_\_, “Las condiciones de la competencia. El impacto de los medios de comunicación”, *Revista mexicana de Ciencia Política y Sociales*. núm. 172, abril-junio de 1998.
  - SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, “Financiamiento de los partidos y acceso a los medios de comunicación”, en: *Debate Democrático*, Baja California, núm. 2, marzo, 1996, pp. 32-36.
  - VALDÉS, Leonardo, *Administración del tiempo de Estado en radio y televisión para fines electorales*, IFE, México, 2008.
  - VALDÉZ ZURITA, Leonardo, “Administración del tiempo de estado en radio y televisión para fines electorales”, México, IFE, noviembre, 2008, 106 pp.
  - VARGAS GÓMEZ, Gabriela, “Los medios de comunicación en el debate electoral”, en: *Boletín, Centro de capacitación jurídica electoral*, núm.1, ene-feb., 1996 p. 15.
  - VERA DEL CASTILLO, Pilar, “La financiación de los partidos políticos: propuesta para la reforma” en *Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.
  - WOLDENBERG, José, “Alcances de la reforma electoral de 1996”, en: *Arenas*, Universidad Nacional Autónoma de Sinaloa, Núm.1, ene-mar., 1997, pp. 63-72.
  - \_\_\_\_\_, *La mecánica del cambio político en México*, México, 2000, Cal y Arena, 558 pp.
  - \_\_\_\_\_, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en: DIETER NOHLEN (coord.), *Segundo trato de Derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 821-835.

#### Páginas de internet/medios electrónicos

- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, en: [asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rcb.pdf], consultado el 24 de noviembre de 2010.