

LA REFORMA ELECTORAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Ciro MURAYAMA RENDÓN*

1. *Razones y antecedentes de la reforma de 2007*

En materia de las condiciones de la competencia política, el sistema electoral mexicano experimentó un avance significativo a partir de la reforma de 1996, cuando se determinó que el financiamiento público sería preponderante, se reguló y limitó el financiamiento privado, se establecieron fuentes prohibidas de financiamiento, se fijaron topes al gasto durante las campañas electorales, se consignó el derecho de los partidos políticos y sólo de ellos para comprar publicidad electoral en radio y televisión, y se creó una comisión permanente de fiscalización en el Instituto Federal Electoral. En suma, se crearon y afinaron las reglas para que los partidos políticos recibieran financiamiento, gastaran, accedieran a los medios electrónicos y fueran fiscalizados. Los saldos de la reforma electoral de 1996, en lo que hace a las condiciones de la competencia, son claramente positivos: el mayor equilibrio en el financiamiento incrementó la diversidad de la representación política en el Congreso – desde 1997 ningún partido ha obtenido la mayoría en la Cámara de Diputados y, a partir del año 2000 tampoco en el Senado-, dio lugar a la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, e incluso hizo posible

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

que distintas conductas anómalas en materia de financiamiento pudieran ser oportunamente sancionadas por la autoridad electoral.

Sin embargo, en una década de elecciones federales también surgieron problemas en las condiciones de la competencia, en ocasiones como resultado de leyes incompletas, omisas o erróneas, que contribuyeron a incrementar el grado de confrontación política entre los actores e incluso debilitar la credibilidad en los procesos electorales. Por ello, era pertinente y necesaria, tras las elecciones de 2006, una reforma electoral para la consolidación y el fortalecimiento de la democracia mexicana. Entre los problemas que se planteó resolver con la reforma constitucional pueden identificarse: 1) el costo creciente de las campañas por el gasto en radio y televisión; 2) los problemas de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos, asociados a compra de publicidad político electoral en los medios electrónicos; 3) la intromisión en las campañas por parte de los gobiernos a través de sus estrategias de comunicación social; 4) el uso de recursos públicos de los gobernantes para promover su imagen con fines electorales; y, 5) la compra de publicidad electoral por parte de terceros que afectaba las condiciones de la competencia política.

2. La reforma electoral de 2007: resultados y retos de su implementación.

2.1. Frenar la espiral creciente de gasto en radio y TV

En los procesos electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, el gasto de los partidos en radio y televisión se incrementó de manera drástica, al pasar de representar el 55% del gasto en campañas al 95%.¹ De los datos anteriores es evidente que el grueso del financiamiento público en año de elecciones se convertía,

¹ Raúl Trejo (2008), “Democracia y medios de comunicación en la reforma electoral de 2007”, mimeo, y Ciro Murayama (2008), “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano” en Córdova L. y Salazar, P. (coords.) *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, TEPJE, México.

por la vía de los hechos, en ingresos de los principales grupos de concesionarios de radio y televisión en el país. El encarecimiento de las campañas se explica por el gasto en medios electrónicos.

Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en TV	Total de gasto en medios electrónicos (A)	Financiamiento público para campañas (B)	A / B en %
PAN	272,667,508	347,579,650	620,247,158	555,866,538	112%
Alianza por México	154,255,799	487,817,896	642,073,695	804,073,224	80%
Por el Bien de Todos	132,508,844	443,149,520	575,658,364	628,882,944	92%
PANAL	19,276,488	71,974,763	91,251,251	39,776,454	229%
PASC	9,390,745	35,351,32	44,742,067	39,776,454	112%
Total	588,099,385	1,385,873,152	1,973,972,536	2,068,375,614	95%

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007.

El hecho de que los partidos tuvieran que cubrir costos monetarios crecientes para acceder a los medios electrónicos de comunicación daba lugar a la necesidad de hacerse también de recursos crecientes. Asimismo, suponía que los partidos, definidos en la Constitución como entidades de interés público, tuvieran que someterse a una negociación de mercado con las empresas de radio y televisión, para asegurar que sus mensajes, un asunto de interés público, efectivamente llegaran a la ciudadanía, abriendo la puerta a que fuesen los propios concesionarios los que, con sus tarifas, pudieran determinar la presencia de determinados partidos y candidatos a través de frecuencias que son propiedad de la nación. El cuadro 2 muestra los costos unitarios de los anuncios de radio y televisión pagados por los distintos partidos y coaliciones durante las campañas federales de 2006.

	Costo unitario radio	Costo unitario TV	Presencia Radio	Presencia TV
PAN	\$1,301	\$8,692	34,8%	25,7%
A. Por México	\$657	\$7,030	39,0%	44,5%
Por el Bien de Todos	\$1,003	\$13,398	22,0%	21,2%
PANAL	\$939	\$5,724	3,4%	8,1%
PASC	\$1,996	\$41,444	0,8%	0,5%
Total	\$977	\$8,890	100,0%	100,0%

Es elocuente analizar cómo la nueva disposición normativa para el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos ha permitido eliminar las asimetrías preexistentes. Cabe reconocer, sin embargo, que el nuevo modelo no cambió, sino que incluso incrementó el fenómeno de la llamada spotización de la comunicación político electoral en México que, en su momento, puede ser objeto de revisión por el legislador.

	Presencia por señal de radio o TV	Presencia nacional	Porcentaje
PAN	1,394	2,847,942	28.3%
PRI	983	2,008,269	20.0%
PRD	848	1,732,464	17.2%
PT-CONV	600	1,225,800	12.2%
PVEM	438	894,834	8.9%
PANAL	372	759,996	7.6%
P. SOCDEM.	283	578,169	5.8%
TOTAL	4,918	10,047,474	100,0%

Elaboración propia a partir de datos del IFE.

La relevante decisión de prohibir la compra de publicidad electoral en radio y televisión por parte de los partidos políticos tiene cuatro aciertos fundamentales que conviene apreciar en su justa dimensión: 1) genera autonomía de los partidos políticos frente a los grupos de poder económico --y, peor aún delincuencia, porque se reduce sustancialmente su necesidad para acceder a dinero y comprar anuncios--; 2) elimina las inequidades propias de un modelo de mercado al asegurar que no sean los criterios de venta de publicidad de las empresas los que determinen la presencia de los actores políticos en los medios electrónicos; 3) se genera una mayor transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos y se elimina el principal rubro de gasto objeto de la fiscalización --como se verá en el siguiente apartado--; y, 4) se genera un ahorro en el gasto público porque disminuye, en consecuencia, el financiamiento para gastos de campaña (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Costo de gasto de campaña por elector efectivo en elecciones intermedias 1997-2009.			
	Financiamiento gastos de campaña (2009=100)	Ciudadanos que votaron (personas)	Costo de campañas por ciudadano que votó
Elecciones 1997	\$2,457,109,394	30,120,221	\$81.58
Elecciones 2003	\$3,142,353,220	26,968,371	\$116.52
Elecciones 2009	\$819,488,876	34,126,794	\$24.01

2.2. Gasto en medios y problemas para la fiscalización electoral.

En lo que toca a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, si bien México cuenta con una de las legislaciones más avanzadas del mundo en la materia,² el proceso electoral federal de 2006 evidenció serios problemas de control sobre la verificación del gasto en radio y televisión. Para sostener tal afirmación, valga señalar que en el proceso de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y coaliciones de las elecciones de 2006, los actores políticos no consiguieron explicar la transmisión del 41% de sus anuncios en radio y el 21% en televisión. Esto es, de 601,689 spots publicitarios de los partidos y coaliciones que se transmitieron en radio y que el IFE detectó a través de sus monitoreos de medios, faltaron por acreditar por parte de los actores políticos casi un cuarto de millón de anuncios (248,159). En televisión, de los 155,883 spots electorales emitidos a favor de los contendientes que el IFE registró, no se acreditaron 32,867.

Los datos anteriores sugieren que, al haber 280,000 spots no acreditados en radio y TV, en las campañas de 2006 el gasto en medios electrónicos fue mayor a los 1,973 millones de pesos que los partidos informaron al IFE y que la autoridad comprobó --la suma que representó el 95% del financiamiento público para gas-

² Véase, por ejemplo, Griner y Zovatto (eds.), *Funding of Political Parties and Elections Campaigns in the Americas*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2005.

tos de campaña--. Por tanto, el modelo de compra-venta de publicidad electoral en los medios no sólo implicó un incremento desmesurado del gasto en medios que se cubría con el financiamiento público de los partidos, sino que pudo haber erogaciones aún mayores de los partidos --no informadas a la autoridad electoral, y por tanto contrarias a la ley--, o compra de publicidad para favorecer a las distintas fuerzas por parte de terceros --extremo también prohibido en la legislación electoral--, o bien, que se haya tratado de donaciones en especie por parte de los concesionarios --lo cual también es contrario a la determinación legal que prohíbe a las empresas mercantiles hacer aportaciones, de cualquier índole, a partidos y candidatos--. No es éste el espacio para analizar por qué el IFE no sancionó en su momento --en la revisión de los informes de gasto de campaña de 2006- a los partidos y coaliciones que no alcanzaron a justificar todos y cada uno de los promocionales contratados en radio y TV, pero valga la información para señalar que la fiscalización electoral enfrentaba un problema creciente cuando el dinero se destinaba a la adquisición mercantil de espacios en los medios electrónicos.

Cuadro 5. Spots de los partidos durante las campañas electorales de 2006.

Partido o coalición	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados
PAN	209,559	68,031	32%	39,989	7,809	20%
Alianza por México	234,787	133,784	57%	69,390	10,825	16%
Por el Bien de Todos	132,068	37,395	28%	33,077	10,384	31%
PANAL	20,570	8,227	40%	12,574	3,611	29%
PASC	4,705	722	15%	853	238	28%
Total	601,689	248,159	41%	155,883	32,867	21%

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en www.ife.org.mx

Una vez que se prohibió la adquisición de publicidad en radio y TV, se eliminó la necesidad de acreditar la compra de anun-

cios. El IFE tiene ahora que verificar que las pautas publicitarias de los partidos, que son administradas por el propio Instituto, sean emitidas en tiempo y forma por los concesionarios.

El reto ahora es asegurar que, efectivamente, los concesionarios y permisionarios cumplan cabalmente con sus obligaciones constitucionales. Se trata de una tarea compleja porque la autoridad debe asegurar la transmisión de millones de anuncios en los procesos electorales federales y de cientos de miles en los locales, así como por las retenciones observadas a lo largo de los procesos electorales locales de 2009 y 2010, de algunos concesionarios para cumplir con la ley, lo cual evidencia la responsabilidad crítica de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia.

2.3. Las campañas gubernamentales en tiempo de elecciones.

En distintas elecciones, tanto locales como federales, un elemento que ha sido objeto de polémica lo representaron las campañas de comunicación social de los gobiernos, mismas que pudieron afectar la equidad en los comicios. Es el caso, por ejemplo, de los procesos electorales federales de 2003 y 2006. En el primero, el Consejo General del IFE hubo de enviar una carta el 25 de junio al presidente de la República, Vicente Fox, solicitándole pusiera fin a una campaña de “promoción del voto” que había emprendido el titular del Ejecutivo federal hacia la elección que se celebraría el 6 de julio de aquel año; en su misiva, el IFE hacía saber que “en caso de que esta solicitud no sea obsequiada dentro de las siguientes 36 horas, contadas a partir de la recepción de la presente, el secretario ejecutivo del Instituto llevará a cabo las medidas conducentes para interponer una controversia constitucional ante la SCJN”; el presidente decidió suspender la campaña referida.

En el proceso electoral de 2006, la estrategia publicitaria del Ejecutivo federal en los medios, también fue objeto de controversia. A grado tal que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al calificar la elección presidencial de

ese año, calificó que los anuncios en radio y TV del presidente, “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios”.

En el plano local, ya desde el año 2000 se tenía el antecedente de que el TEPJF había resuelto anular la elección a gobernador en Tabasco “por irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador”.³

Con tales antecedentes, en la reforma de 2007, se especificó en la Constitución (artículo 41) que durante las campañas electorales deberá suspenderse toda la propaganda gubernamental, de cualquier nivel, en los medios de comunicación social.

2.4. *Recursos públicos y promoción personal de los funcionarios.*

Un problema adicional que se presentó en la vida político electoral del país fue el uso de las campañas de comunicación social de los gobiernos para promover la figura de distintos funcionarios públicos, con frecuencia de mandatarios locales y presidentes municipales, que aspiraban a un nuevo cargo de elección popular. Este fenómeno permitía que los recursos públicos fueran utilizados con un sesgo para promover el beneficio privado del mandatario en turno.

Frente a tales excesos, el Constituyente decidió especificar que toda propaganda gubernamental “deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (artículo 134 constitucional). El legislador federal, a su vez, introdujo una acotación al principio recién enunciado, señalando (artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE) que no se

³ Alanis, María del Carmen (2008), “La jurisprudencia del TEPJF: Fuente de la reforma electoral 2007-2008”, en Córdova L. y Salazar, P. (coords.) *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, TEPJF, México.

considerará propaganda los mensajes en los medios donde aparezcan los servidores públicos durante los cinco días previos y los siete posteriores al rendimiento de su respectivo informe de labores, una vez al año y siempre y cuando la difusión se limite al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

2.5. *Compra de publicidad por parte de terceros.*

Si bien desde el COFIPE aprobado en 1996 existía la determinación de que sólo los partidos políticos pudiesen adquirir tiempo en radio y televisión para tratar de influir en las preferencias de los ciudadanos y, por tanto, esa compra le estaba vetada al resto de los actores,⁴ en la elección de 2006 las campañas se vieron alteradas por la intromisión de anuncios comprados por particulares con fines electorales. Se trató de los spots contratados, por ejemplo, por el llamado “Dr. Simi” para hacerse de la candidatura presidencial del Partido Alternativa Socialdemócrata pero, sobre todo, de anuncios pagados por el Consejo Coordinador Empresarial contra la candidatura de López Obrador.

En esa ocasión, el IFE fue omiso en aplicar la ley. El consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007, llegó a sostener que el IFE no tenía facultades legales para evitar tales conductas (“hubo exigencias al IFE para que contuviera la conducta de ciertos actores (por ejemplo, el presidente o los grupos empresariales) [...]”. Al no existir facultades claras o sanciones expresas en la ley para prevenir, prohibir o detener tales acontecimientos [...] se generó

⁴ El artículo 48 del COFIPE, en su párrafo I asentaba: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”, mientras que el párrafo 13 del mismo artículo complementaba con la siguiente disposición: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.”

inconformidad en algunos actores políticos”⁵). No obstante esa peculiar lectura, el Tribunal Electoral consideró, al calificar la elección de 2006, ilegal la intromisión empresarial que el IFE dejó pasar por alto.

Tras esa experiencia y para subrayar la importancia que tiene evitar que grupos particulares puedan alterar las condiciones de la competencia electoral, en la reforma de 2007 se elevó a rango constitucional la prohibición de que terceros realicen compras en radio y televisión para emitir mensajes que pretendan favorecer o afectar a cualquier partido o candidato.

Como puede verse en este recorrido de los problemas que generó el modelo previo de acceso a los medios de comunicación, en 2007 el Constituyente se hizo cargo explícitamente de los temas que, vinculados al uso de la radio y a televisión, resultaban disruptivos para los procesos electorales. Sin embargo, la decisión de acabar con la compra de anuncios en los medios electrónicos tuvo alcances que trascienden el mero ámbito electoral y tocan un tema más sensible para la vida democrática: el de la autonomía del Estado frente a los poderes privados.

3. Conclusiones y reformas para el futuro.

La relación entre política y dinero plantea una tensión estructural permanente en toda democracia. Las normas que regulan las condiciones de la competencia son reflejo de decisiones políticas en cada país que prefiguran el tipo de sistema de partidos que se busca edificar: si el énfasis en la equidad o en las libertades de los donantes; si se privilegia la competencia entre partidos o entre candidatos; si se brinda preeminencia al derecho de acceso a la información o a la libertad de expresión.

En México, la reforma electoral de 2007-2008 puede verse como un fortalecimiento de la equidad en las condiciones de la

⁵ Ugalde, L.C. (2006): “Los dilemas del arbitraje electoral” en *Nexos*, núm. 347, pp. 46-47.

competencia. Por orden de importancia, los cambios consisten, en primer lugar, en que se cancela la compra venta de publicidad electoral en radio y televisión y se garantiza el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica a través de los tiempos de Estado. De esta forma, las campañas electorales, un asunto público per se, que realizan los partidos políticos –entidades de interés público- estarán en los canales de televisión y las estaciones de radio –que finalmente utilizan un espacio propiedad de la nación y son usufructuarios de concesiones públicas- con cargo sólo a los tiempos oficiales de Estado, sin que ello esté mediado por transacciones mercantiles. En la Constitución se define que terceros actores no podrán realizar gastos para beneficiar o afectar a partidos o candidatos en radio y televisión. La ley ya especifica sanciones para quien viole las normas en materia de acceso a los medios de comunicación.

Sin duda, queda abierta la discusión, que en su momento deberá ser decisión del Constituyente, de preservar el modelo que establece que el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica deberá ser sólo a través de los tiempos oficiales del Estado, pero a la vez, de revisar si este acceso implica recurrir a la figura del spot publicitario y repetirlo miles de veces en cada proceso electoral.

Por otra parte, a raíz de la reforma electoral de 2007-2008 se racionaliza la dotación de recursos públicos a los partidos políticos, sobre todo los que se destinan para gastos electorales. El financiamiento ordinario dependerá del número de ciudadanos inscritos en el padrón y del comportamiento del salario mínimo. Su distribución continuará definiéndose a partir de una fórmula de 30% igualitario y 70% proporcional que ha favorecido la equidad. El financiamiento para gastos de campaña cuando se renueven la presidencia de la República y el Congreso de la Unión será de un 50% del financiamiento ordinario; cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento para gastos de campaña será de un 30% regular, lo que permitirá que en ese tipo de campañas el monto de recursos públicos sea de una cuarta parte

respecto a lo que se había otorgado en los años anteriores. Este diseño deberá preservarse en las reformas electorales por venir, pues la austeridad es un valor republicano a rescatar y la forma de repartir los recursos entre los partidos induce cierta equidad --30% igualitario-- a la vez que reconoce las diferencias legítimas en la presencia de las distintas opciones políticas entre la ciudadanía.

Un elemento adicional a considerar es que los topes de gasto de campaña disminuyen. Tanto por el lado de los ingresos, como de las erogaciones de los partidos en las campañas, los recursos son más austeros. Ahora la fiscalización electoral será clave en este terreno, por lo que debe asegurarse que se desplieguen todos los recursos técnicos para verificar que los gastos de los partidos se apeguen a la norma.

Por otra parte, las aportaciones privadas a los partidos políticos se mantienen, y se fija en un 10% del tope de gasto de campaña los ingresos que por simpatizantes y por cuotas de militantes, autofinanciamiento y aportaciones de los candidatos a sus campañas el límite permitido para este tipo de recursos privados.

La reforma constitucional ratificó el principio de máxima transparencia y rendición de cuentas en los manejos financieros de los partidos. Para ello, el Instituto Federal Electoral ve fortalecidos los instrumentos para realizar la fiscalización a los partidos, en tanto se establece que los secretos fiduciario, bancario y fiscal no le serán oponibles.

El conjunto de cambios legislativos descritos dan cuenta de una importante definición política que acotó el *laissez faire* para reforzar la equidad en las condiciones de la competencia. Es indispensable que en materia electoral el país cuente no sólo con buenas normas sino con buenas prácticas, en este terreno la responsabilidad de las autoridades electorales es central e intransferible.