



# Las reformas al Cofipe, 2007

Joy Langston\*

**Resumen:** Este artículo examina los cambios a la Constitución y al Cofipe acordados por los legisladores en 2007, como respuesta a los acontecimientos de la elección presidencial de 2006. Estas modificaciones incluyen, entre otras: *a)* la provisión de espacios en medios de comunicación para la propaganda electoral en tiempos asignados al Estado y la prohibición de vender tiempo a los partidos políticos o a terceros; *b)* la remoción de varios consejeros electorales, incluyendo el consejero presidente, en una especie de venganza política; *c)* cambios a la estructura burocrática del IFE, los cuales debilitan su autonomía frente a los partidos en el Congreso; *d)* la prohibición de utilizar la imagen del candidato político al transmitir información gubernamental, y *e)* el cambio en la forma de calcular los recursos de financiamiento público. Esta reforma tuvo la consecuencia inmediata de fortalecer a los partidos frente a los grandes consorcios mediáticos y el IFE.

*Palabras clave:* IFE, Cofipe, reforma electoral.

## *Reforms to Cofipe, 2007*

**Abstract:** This article examines the changes to the Mexican Constitution and the regulatory framework contained in the Cofipe, made by legislators in 2007, as a response (in part) to the events surrounding the disputed 2006 presidential election. These changes include, among many others: *a)* the provision of free media time for electoral advertisements and the corresponding prohibition of television and radio spots paid by the parties or other interested actors; *b)* the removal (read firing) of several IFE's councilors, including the President of the General Council, in a move that was read by many as political pay-back; *c)* changes to the bureaucratic structure of the IFE, which will have the effect of weakening the agency's autonomy; *d)* the prohibition of using the politicians' personal images in public service announcements, and *e)* the introduction of a new form of calculating the amount of public financing each party receives from the public coffers. As a consequence of this reform, the political parties in Mexico have strengthened their political position against both the owners of the large media consortia and the IFE.

*Keywords:* IFE, Cofipe, electoral reform.

---

\*Joy Langston es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Carretera México-Toluca, 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Tel: 57 27 98 00. Correo electrónico: joy.langston@cide.edu.

Artículo recibido en julio de 2008 y aceptado para su publicación en marzo de 2009.

Fortalecer la autonomía del Instituto Federal Electoral es propósito directo y central de esta iniciativa... Sin embargo, autonomía no es autarquía.

(Senado, 2007, pp. 3 y 15).

## Introducción

Este volumen ha hecho un recuento de las distintas fases, temas y problemas de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006. La meta ha sido entender cómo ha cambiado la política electoral de México desde el inicio del periodo democrático en cuanto a los partidos políticos, las campañas electorales, las preferencias de los votantes mexicanos y las instituciones de escrutinio y manejo de los procesos electorales.

Para acabar de entender el impacto de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006, es necesario ver el futuro inmediato, porque los efectos de estas elecciones no terminaron cuando los perredistas regresaron a los transeúntes las calles de Reforma y el centro de la ciudad de México, ni cuando Felipe Calderón recibió la banda presidencial. Por ende, y a manera de conclusión, este artículo presenta un resumen de las reformas electorales realizadas en 2007. Los conflictos de la elección presidencial tuvieron graves consecuencias para el sistema político mexicano, en particular para las instituciones que rigen el comportamiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, el gobierno y el mismo IFE. Como los partidos —representados fielmente por sus senadores y diputados en las dos cámaras— fueron los encargados de la nueva reforma electoral, obtuvieron beneficios del proceso, a diferencia de los medios de comunicación y la estructura del IFE, que sufrieron las consecuencias del enojo de los partidos.

Las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 2007 se explican por dos razones generales: la primera es que muchos expertos reconocieron que los errores y las consecuencias no previstas del Cofipe de 1996, tales como la falta de definición de las precampañas electorales y la falta de herramientas para fiscalizar gastos deberían corregirse (Merino, 2003, p. 72). La segunda se relaciona directamente con los eventos de julio de 2006 y los meses siguientes. Desde esa elección, varios actores políticos quisieron corregir algunos de los problemas del proceso electoral y mostraron interés en forjar un control más estricto por parte de los partidos sobre la autoridad electoral. Hubo entonces una división en el corazón de la reforma: por un lado los líderes de los partidos buscaban mejorar el funcionamiento de los procesos electorales

y por el otro, querían castigar a varios actores que ellos identificaron como los *culpables* del proceso electoral de 2006.

A partir de este ejercicio de reforma, se ha vuelto más explícita la relación que se ha desarrollado durante los últimos diez años entre los partidos políticos, el Ejecutivo y otras instituciones políticas en México. Los partidos, en su calidad de organizaciones, son fuertes en México gracias a las reglas electorales,<sup>1</sup> a sus recursos copiosos y a su capacidad de actuar en bloque en las dos cámaras legislativas. Varios analistas ya hablan de una “partidocracia” en México, es decir, de un poder y control sobresalientes de estas organizaciones políticas sobre la toma de decisión política casi ilimitada de instituciones autónomas, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Ejecutivo. En cuanto a la estructura burocrática del IFE, cada vez es más claro que su capacidad de sancionar a los partidos se ha debilitado y por ende se ha minimizado su papel como árbitro en los próximos conflictos electorales.

Primero, este artículo considera los cambios a la estructura del IFE y la forma en la que los líderes partidistas han intentado debilitar la autonomía del Consejo General del Instituto. Luego examina los cambios en el financiamiento de los partidos políticos. Después analiza los cambios referentes al acceso a medios masivos de comunicación y los que prohíben las campañas negativas. Finalmente muestra las nuevas provisiones para las coaliciones electorales. En cada sección se expone la problemática técnica para luego pasar a la discusión de las posibles consecuencias políticas. Es importante destacar que hubo cambios tanto a la Constitución como a la ley secundaria en materia de elecciones, el Cofipe. Más adelante todas las reformas constitucionales tuvieron su eco en el Cofipe (por ejemplo, el recorte de las campañas y el nuevo régimen de acceso a medios). Sin embargo, hubo varios cambios al Cofipe que no requirieron la modificación de ningún artículo de la Constitución, como fue el caso de las coaliciones electorales.

---

<sup>1</sup> Los partidos políticos son fuertes gracias a varias reglas electorales, tales como su control sobre el acceso a las boletas (registro de los candidatos a puestos de elección popular por parte de los partidos) y la falta de reelección consecutiva. Como los políticos tienen que buscar nuevos puestos después de cada periodo, no pueden recurrir a sus votantes para seguir sus carreras políticas. Los partidos determinan, en muchas instancias, quién gana un lugar en la boleta y quién no, lo cual les da bastante poder sobre las acciones de sus políticos.

Algunas de estas reformas, como la regulación de las precampañas y la reducción en el financiamiento público, ya tenían tiempo de ser consideradas necesarias; otras, como explicitar en qué circunstancias se va a permitir el recuento de votos, surgieron directamente de la experiencia electoral de 2006. Ciertos cambios fueron aceptados por todos los partidos, mientras que otros fueron duramente criticados por alguna de las fuerzas políticas. Los líderes de las bancadas legislativas tienen muchos intereses en común, porque todos tienen la intención de fortalecer a los partidos como actores en el juego político-electoral. Y esta es una de las lecciones de mayor importancia: los líderes de los tres partidos más grandes en México —PAN, PRI y PRD— son capaces de pactar acuerdos para fortalecerse a sí mismos, aun a costa de otros actores políticos, como los concesionarios de radio y televisión, los partidos pequeños y el IFE. Los tres principales partidos fueron implacables en su avance contra los otros grupos políticos, a pesar de la defensa de estos últimos en los medios y tras bambalinas. Los dueños privados de los medios perderán millones de pesos, ya que los partidos, candidatos y terceros no podrán contratar publicidad. Los partidos emergentes podrán perder hasta el registro bajo el nuevo régimen de coaliciones, y el IFE perdió a su consejero presidente y una porción de su autonomía debido a las nuevas normas, como la contraloría, la posibilidad de reelección del consejero presidente y los cambios a las comisiones permanentes dentro del IFE.

A la vez, hay que reconocer que los líderes partidistas también cedieron en diversas áreas con el afán de corregir los numerosos problemas con el antiguo Cofipe. Bajo el nuevo régimen de financiamiento, los partidos recibirán menos dinero público para sus campañas (aunque cabe señalar que las campañas tendrán una menor duración); por disposición federal, tendrán que proveer mayor información acerca de su estructura; la nueva Unidad de Fiscalización ya no estará limitada por el secreto bancario, financiero ni fiduciario. Con tantas modificaciones constitucionales y reglamentarias, es casi imposible saber cómo será el funcionamiento del nuevo sistema electoral; sin embargo, este artículo nos da algunas pistas para ver hacia dónde se dirige.

## ¿Debilitar la autonomía del IFE?

El IFE es la autoridad encargada de organizar las elecciones federales, de financiar una buena parte de las actividades de los partidos y fiscalizar el

uso de estos recursos y, finalmente, es la primera instancia de lo contencioso electoral (Merino, 2003, p. 76). La construcción de una autoridad electoral autónoma constituyó uno de los grandes logros de la transición a la democracia en México: quitar al secretario de Gobernación del Consejo General del IFE fue un trabajo que costó años de negociaciones entre los tres partidos mayoritarios durante los años noventa. Como escribe Jesús Cantú, las bases de la confianza que ganó el Instituto después de 1996 fueron la ciudadanización, la profesionalización y la autonomía (Cantú, 2007). Es imprescindible que el IFE tenga la capacidad de actuar como un árbitro independiente para controlar las acciones de los partidos con el fin de que éstos no tengan incentivos para incurrir en trampas, fraudes y otras irregularidades.

Ha sido difícil mantener un equilibrio entre controlar a los actores políticos y conservar el apoyo suficiente de los mismos. Si el IFE hace su trabajo e impone una sanción a los peores abusos partidistas (especialmente durante las campañas), puede perder el apoyo de los partidos. Estévez, Magar y Rosas (2007, p. 3) lo plantean como un dilema: “En este sentido, el IFE es una agencia de regulación que tiene que servir a los intereses de muchos constituyentes —los partidos políticos en la Legislatura con intereses electorales opuestos y opiniones sobre las leyes electorales que son incompatibles en muchas instancias—, mientras se esfuerza por lograr credibilidad y confianza en las elecciones”.

Fue un error suponer que convertir al PRI en un partido más en el Consejo (en vez de poder hegemónico) sería igual que conferir autonomía verdadera y eterna al IFE. Lo que se está evidenciando hoy es que los partidos, como organizaciones, también tienen fuertes incentivos para domar a las otras instancias políticas. El nuevo Cofipe tiene varios nuevos artículos que podrían debilitar al Consejo frente a los partidos en el Congreso, entre ellos se encuentran: *a)* remover y remplazar al consejero presidente y a cinco consejeros más entre 2007 y 2008; *b)* abrir la posibilidad de una reelección de presidente del Consejo; *c)* fortalecer al consejero presidente respecto a los demás consejeros electorales; *d)* debilitar a los consejeros electorales frente a las comisiones permanentes del IFE, y *e)* (más preocupante) introducir una contraloría externa al IFE, cuyo titular es designado por una mayoría en la Cámara de Diputados.

Los legisladores en la Cámara de Diputados tienen el derecho de seleccionar a los nueve consejeros (con una mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados federales presentes (artículo 110-2). No es fácil re-

mover a los consejeros, ya que para hacerlo se requiere una reforma electoral o un juicio político.<sup>2</sup> Sin embargo, es evidente que cuando el partido del presidente está de acuerdo con por lo menos un partido más, es posible remover consejeros con base en la reforma electoral, siempre y cuando dos terceras partes de ambas cámaras estén de acuerdo. Esta amenaza de los partidos políticos nacionales de mayor representación siempre ha impuesto un límite a la actuación del IFE: si los partidos están descontentos con las decisiones tomadas por el Consejo, es posible castigar a los responsables.

Muchos de los conflictos entre el Legislativo y el IFE surgen de la naturaleza de la relación entre los partidos en el Congreso y el Instituto. Como los diputados tienen el derecho de escoger a los consejeros sin estar atados a muchas reglas o restricciones, los diputados (o mejor dicho, los líderes de las bancadas) ven la selección de consejeros como un sistema de asignación de cuotas: cada partido recibe cierto número de *sus* consejeros electorales. El juego de selección es de vetos: partido A admite la mejor opción de partidos B y C, siempre y cuando no le veten la suya. En 1996, la votación para los consejeros y el presidente del Consejo se logró gracias a un consenso entre los tres principales partidos. Los partidos seleccionaron “representantes partidarios *light* —gente de confianza...” que no tenían afiliación abierta con un partido u otro (Schedler, 2000, p. 411). Estévez, Magar y Rosas (2007, p. 2) describen la relación entre los consejeros y los partidos como una de “influencia de los partidos sobre los consejeros”. Es decir que, gracias al derecho de cada partido en la Cámara de Diputados de seleccionar a *sus* consejeros, a su presencia dentro del Consejo General como representantes con voz, pero sin voto, y a su capacidad de remover a los consejeros, hay una continua influencia de cada partido sobre sus consejeros.<sup>3</sup> Es más, hay clara evidencia de que en todos los consejos desde 1997 la mayoría de los consejeros de cada partido votó al unísono en temas difíciles (Estévez, Magar y Rosas, 2007); sin embargo, existen asuntos de gran importancia en los cuales los consejeros mostraron su independencia, como fue el caso de las multas multimillonarias contra el PRI y el PAN después de la elección de 2000.

<sup>2</sup> Para remover un consejero electoral mediante un juicio político se requiere una votación de mayoría simple en la Cámara de Diputados y luego una mayoría calificada de dos terceras partes en el Senado.

<sup>3</sup> Schedler (2000) no está de acuerdo con esta visión de influencia de los partidos sobre los consejeros. Este autor escribe que hubo un entendimiento en el que los consejeros, una vez en sus puestos, iban a actuar con “plena imparcialidad, por encima de los intereses de partido”.

En la selección de consejeros de 2003, los partidos en la Cámara de Diputados tuvieron mucho cuidado en seleccionar consejeros con la esperanza de que estuvieran atentos a los intereses de los partidos. Como escribe José Carreño, la entonces lideresa de la bancada priísta en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo, quiso “imponer a la cabeza del Instituto a consejeros que garanticen fidelidad a quienes se reparten estos nombramientos a manera de botín político” (Carreño, 2007).<sup>4</sup> Sin embargo, durante el proceso de selección hubo fuertes discusiones entre los tres grandes sobre la posible reelección de algunos consejeros y sobre ciertos candidatos potenciales. En vez de lograr un consenso como en 1997, el PAN y el PRI *mayorítearon* al PRD para imponer a *sus* consejeros y dejar a este último partido sin uno. El PRD se encontró en una situación estupenda: si su candidato ganaba en 2006, entonces no habría fraude porque el IFE habría actuado bien; pero si su candidato perdía por muy poco en las próximas elecciones presidenciales, podría acusar al IFE de fraude porque no había en el Consejo ningún consejero aliado del PRD que velara por sus intereses. Para varios analistas, el nuevo Consejo era débil debido a su nacimiento problemático.<sup>5</sup>

Aun cuando los consejeros electorales han sido seleccionados como *representantes* de los partidos, en la práctica se entendía que a veces iban a tener que tomar decisiones en contra de los intereses de su *patrocinador* partidista (Estévez, Magar y Rosas, 2007). Mantener este balance se volvió muy difícil en las elecciones de 2006. Políticos y analistas dentro y fuera del PRD culparon al IFE por lo que, en opinión de muchos, fue un pésimo proceso electoral. Las quejas incluyeron que el consejero presidente Luis Carlos

<sup>4</sup> José Antonio Crespo (2006) escribe sobre la selección de consejeros de 2003: “... además, los consejeros guardaban mayor cercanía con los partidos y sus dirigentes de lo que había ocurrido con los salientes, lo que alimentaría la sospecha de parcialidad y más si quienes ganaran la elección fueran los mismos que propusieron ese Consejo (como resultó ser el caso, con la mancuerna Calderón-Gordillo)”.

<sup>5</sup> “El IFE se encuentra en la peor crisis de su historia. Es un IFE que no sirve para dar credibilidad en cuestiones electorales. Y si no sirve para eso, no sirve para nada. Se prefigura un choque de trenes para 2006, en el cual el PRD, excluido del acuerdo, seguramente va a presentar un candidato muy fuerte... [Existe el riesgo de] regresar al escenario de las elecciones de 1988 con un candidato de izquierda que en 2006 no se va a arrugar” (Chabat, 2003). Varios consejeros del primer Consejo General (1997-2003) han dicho que ellos fueron vistos como héroes de la democracia porque en todas sus elecciones el incumbente perdió apoyo electoral y, por ende, curules o hasta la presidencia (1997, 2000, 2003).

Ugalde no logró convencer al presidente Fox de no hacer comentarios respecto a las elecciones o los candidatos en los medios de comunicación; que las campañas negativas (especialmente en contra de la Coalición para el Bien de Todos) estaban fuera de control; que un grupo de empresarios compró ilegalmente (pues el Cofipe lo prohibía) publicidad en televisión precisamente antes de la elección; que el IFE *perdió* millones de votos en el PREP; que el IFE llamó a los consejeros distritales a no abrir los paquetes después de los comicios (véase el artículo de Crespo en este volumen); que hubo muchos errores de conteo en las casillas, es decir, que no hubo buen entrenamiento de los funcionarios de casilla; que el consejero presidente no declaró un ganador la noche de la elección o por lo menos un *front-runner*, entre muchas otras (Muñoz, 2007).

Los líderes de los tres partidos grandes usaron el descontento de los partidos y el desconcierto ciudadano después de la elección para castigar a los *culpables* en el Consejo General y, a la vez, debilitar la autonomía del IFE. Para empezar, instauraron la renovación escalonada de los consejeros, quienes durarán nueve años en el puesto en lugar de siete. Al cumplir este cambio —que tenía mucho tiempo de haberse ideado para facilitar la transición entre un grupo de consejeros y otro—, los líderes de las bancadas legislativas aprovecharon para quitar de sus puestos al presidente del Consejo y a dos consejeros en 2007 (y tres más en 2008). Remover a Luis Carlos Ugalde de su puesto fue una forma de *despedirlo* por su mala actuación en los comicios de 2006 y también una manera de que el PAN pudiera apaciguar las aguas con el PRD. A la vez, mandó un mensaje fuerte a los demás consejeros: o velan por los intereses de su respectivo partido o pueden perder sus puestos.

Varios líderes dentro del PAN no estuvieron de acuerdo con esta decisión, argumentando que destituir al consejero presidente sería una admisión de que hubo fraude electoral.<sup>6</sup> Es decir, al remover a cinco consejeros y al titular del IFE después de una elección (y antes de que cubriera su periodo), cuyos resultados no convencieron a todos los actores políticos, era minar la autonomía de la autoridad electoral, lo cual, a la postre, debilitaría a la democracia mexicana. En las elecciones presidenciales de democracias consolidadas tiene que haber ganadores y perdedores y es fundamental que los perdedores acepten su derrota. El problema para muchos es que al *correr* a la autoridad

<sup>6</sup> El consejero presidente mismo usó este argumento (*Milenio Guadalajara*, 2007).

electoral una vez, en el futuro va a ser más difícil controlar la actuación de los partidos en las elecciones por el miedo de sufrir el mismo castigo.<sup>7</sup> Otros que promovían la remoción del consejero presidente decían que era imposible que este Consejo pudiera seguir en funciones por el error de su creación (sin el aval del PRD) y la pérdida de confianza. Para erradicar este problema de raíz y que el PRD —o por lo menos su ala moderada— acepte los resultados electorales de 2009, habría que retirar a algunos consejeros y asegurarse de que el PRD ponga por lo menos a uno de los *suyos*.<sup>8</sup> Es importante señalar que no removieron a los consejeros electorales mediante la opción de juicio político, porque esto implicaba comprobar que habían cometido graves errores; sin embargo, destituirlos utilizando una reforma electoral es casi admitir que su remoción no fue por razones legales, sino políticas.

Cabe señalar que al destituir a los tres consejeros, los legisladores no cambiaron en forma importante la manera de seleccionarlos, la única novedad es que ahora los diputados *valoran* las propuestas surgidas de la sociedad al abrir un “amplio proceso de consulta pública” (Senado, 2007, p. 17). Es decir, los partidos pueden designar el árbitro y removerlo sin mucha interferencia externa. Esto significa que no hay una sana distancia entre los intereses de los partidos en la Cámara de Diputados y los consejeros.

Los partidos en el Congreso también aprobaron la posible reelección del consejero presidente durante dos periodos, pero reduciendo su mandato de siete a seis años; de modo que si el presidente del Consejo quiere mantenerse en su puesto tendrá que, por lo menos en su primer periodo, asegurarse de obtener el beneplácito de los líderes partidistas, de lo contrario éstos quizá no aprueben su segundo periodo.<sup>9</sup> Este cambio en sí podrá tener el efecto de debilitar al presidente frente al Congreso y de causarle mayores problemas con su consejo.

El nuevo Cofipe también legisla sobre las comisiones permanentes del IFE. Para empezar, los consejeros encargados ya no permanecen como cabezas de *sus* comisiones durante todo su periodo en el IFE: se mantendrán

<sup>7</sup> Habría que reconocer que utilizar la opción de *correr* a consejeros del IFE ya no va a ser tan fácil como lo fue en 2007. Es probable que por esa razón los partidos hayan insertado la nueva Contraloría.

<sup>8</sup> Casi todos los políticos niegan que los partidos políticos designan a *sus* consejeros. Sin embargo, ya en el proceso de seleccionar a nuevos consejeros en diciembre de 2007, varios líderes admitieron que, efectivamente, se trata de un sistema de cuotas.

<sup>9</sup> El secretario ejecutivo del Instituto también podrá servir durante dos periodos.

únicamente durante tres años como integrantes de cada comisión, a la vez que la presidencia de las comisiones se rotará cada año. Esto es muy problemático toda vez que diluye el poder de los consejeros electorales frente a la burocracia administrativa del IFE. Según Schedler (1999) lo que dotó al Consejo General de poder sobre la estructura administrativa del IFE no eran las reglas formales del Cofipe, sino el control que tenían los consejeros sobre las comisiones permanentes. Al presidir una comisión durante varios años, los consejeros tenían acceso a una enorme cantidad de información sobre los trabajos de *su* área y podían influir durante el desarrollo de los trabajos administrativos. Hubo una especie de especialización gracias a la relación de largo plazo entre el consejero y el secretario ejecutivo encargado de los trabajos administrativos de la comisión. Con la presidencia rotativa, los consejeros ya no van a adquirir la información ni el conocimiento necesarios para cumplir a cabalidad sus responsabilidades. Por otro lado, la estructura burocrática sí está encargada de informar regularmente al consejero presidente de su trabajo, lo cual lo fortalece frente a los demás consejeros. Como se mencionó, el consejero presidente está aún más ligado a las preferencias de los líderes de las bancadas legislativas gracias a la posibilidad de reelegirse.

El tema de mayor preocupación en cuanto a la autonomía del IFE es la creación de una contraloría interna “dotada de autonomía técnica y de gestión, para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del IFE... que podrá fincar responsabilidades a todos los servidores del Instituto, incluidos los consejeros electorales y el consejero presidente” (Senado, 2007, p. 15). Su titular será electo por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Podría argumentarse que monitorear el gasto público no es un atentado contra la autonomía del IFE; sin embargo, junto con las demás reformas a la Constitución y al Cofipe, se ve como otra manera de incrementar la fuerza de los principales partidos en contra de la autoridad electoral. Además, el IFE será auditado todos los años por la Auditoría Superior de la Federación, así que los partidos en el Congreso no parecen estar tan preocupados por el malgasto de recursos dentro de la organización, como por su propia capacidad de presionar a los consejeros.<sup>10</sup> Esta reforma es como meter un caballo de Troya lleno de representantes de

---

<sup>10</sup> Bajo la vieja reglamentación, los gastos del IFE pasaban primero por la Contraloría Interna y por una comisión integrada por los representantes de los partidos, antes de ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación (Merino, 2003, p. 73).

los partidos dentro de la fortaleza del IFE. Si los partidos están en desacuerdo con alguna acción emprendida por el Consejo, podría pensarse que una forma de presionar a los consejeros sería a través de amenazas de esta contraloría general.

### **Abaratar el sistema de financiamiento partidista**

En respuesta a las quejas de la sociedad y de los expertos sobre el costo del sistema de financiamiento público para los partidos en México, la reforma a la Constitución cambia la manera de asignar gastos a los partidos. En el código anterior, la base del financiamiento público se hizo a partir del cálculo realizado por el Consejo General sobre el costo mínimo de campaña, que se basaba en el costo del año anterior (Cofipe, 1996, artículo 49-7a). Una vez calculado el costo mínimo, por ejemplo de las campañas para diputados federales, se multiplicaba la cifra por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en alguna cámara. Cada vez que un partido ganaba su registro legal, se incrementaban los costos de financiamiento del sistema de partidos por otro factor.

Con la nueva reforma electoral ya no se utiliza el número de partidos con registro como multiplicador del gasto público para los partidos.<sup>11</sup> Para actividades ordinarias<sup>12</sup> en años sin elecciones federales, el IFE dará financiamiento público según una nueva regla: multiplicará “el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal” (Cofipe, artículo 78-1). Como antes, 30 por ciento de este total será distribuido entre todos los partidos con representación en alguna de las dos cámaras y el restante 70 por ciento se multiplicará por los resultados de la última elección de diputados federales. Cada partido tiene que destinar por lo menos 3 por ciento de esta cantidad a actividades educativas.

---

<sup>11</sup> Hay varias formas de financiar las actividades de los partidos, siempre y cuando el financiamiento público prevalezca sobre el privado: público, militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros (artículo 77-1).

<sup>12</sup> El Cofipe reconoce tres tipos de actividades que son financiadas con recursos públicos: actividades ordinarias permanentes, de campaña y específicas (educación, capacitación, investigación).

Murayama (2007) ha hecho un experimento interesante en donde compara los recursos públicos que los partidos reciben bajo las nuevas y las antiguas reglas de financiamiento. Los recursos que se asignan a los partidos para sus actividades ordinarias no cambian mucho en años sin elecciones federales. En 2007, los ocho partidos con registro recibieron bajo el antiguo sistema únicamente 11.6 por ciento más de lo que hubieran recibido con las nuevas reglas. El cambio importante viene en los años electorales; bajo el Cofipe de 1996, en *todos* los años con elecciones federales, tanto concurrentes (2000, 2006) como intermedias (1997, 2003), la cantidad que los partidos recibieron por el concepto de actividades ordinarias se duplicó; con el Cofipe 2007, ya no. Se recibirá 50 por ciento más de la cantidad por concepto de actividades ordinarias en años con elecciones presidenciales y legislativas, y únicamente 30 por ciento en las intermedias. Si las nuevas reglas se hubieran aplicado para 2006, los partidos hubieran recibido 45 por ciento menos y de haber existido para las elecciones de 2003, habrían recibido 77 por ciento menos (Murayama, 2007).

La cantidad que cada partido puede recibir de sus simpatizantes pasa de “ser 10 por ciento del total de financiamiento público ordinario a 10 por ciento del tope de gasto de campaña presidencial”, que según Córdova (2007a) puede representar una reducción de casi cuatro veces, porque el tope de gasto de la campaña presidencial es sustancialmente menor que el total de recursos destinados a actividades ordinarias para todos los partidos.<sup>13</sup> El nuevo tope de campaña presidencial también abarata las campañas: representa 20 por ciento del financiamiento público establecido para todos los partidos en el año electoral presidencial, y como esta cantidad es únicamente 50 por ciento más que en años sin elecciones federales, se basa en una cantidad menor. Para el tope de las campañas a diputado federal habrá que dividir el tope presidencial entre 300.

También hay modificaciones importantes en cuanto a la duración de las campañas electorales. El número de días de las campañas generales cae de 186 a 90 para campañas presidenciales y a 45 días para campañas legislativas intermedias; una reducción sustancial. Esto es importante porque aunque los partidos tendrán un tope de gastos más bajo, por tener menos días para gastar este dinero, podrán disponer *por día de campaña* de una cantidad semejante a las campañas anteriores. La nueva reglamentación también reco-

<sup>13</sup> Los partidos no pueden ahorrar dinero de un año y gastarlo en el siguiente.

noce legalmente las precampañas electorales. Las precampañas durarán las dos terceras partes de las generales, así que habrá 60 días de precampaña para las elecciones presidenciales y 45 para las de diputados federales.

El nuevo Cofipe también ofrece herramientas más sólidas para fiscalizar mejor los gastos de campaña, a la vez que les quita la responsabilidad del control directo a los consejeros electorales. El tema de fiscalización ha sido —por lo menos desde la elección de 2000— un punto de conflicto constante entre el Consejo General del IFE y todos los partidos en el Congreso, ya que el IFE debe ser el árbitro que sancione las faltas en gastos. Hubo un reconocimiento abierto a este punto en el dictamen constitucional expedido por el Senado, el cual explicita que “la actual normatividad legal [de 1996] otorga la fiscalización a una comisión de consejeros electorales, lo que ha causado problemas entre los consejeros y los representantes de los partidos (p. 18)”. La nueva reglamentación establece un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos, pero los consejeros ya no participarán directamente en la auditoría de gastos de los partidos. El órgano estará bajo el control del Consejo General del IFE, que contará con autonomía de gestión, y cuyo titular será propuesto por el consejero presidente y votado por las dos terceras partes del Consejo General. Unos dicen que esto podría ser un cambio positivo porque reduciría el conflicto directo entre los consejeros y los partidos. Sin embargo, sigue siendo el Consejo General el que tiene la responsabilidad final de fiscalizar los gastos de los partidos (Córdova, 2007), así que habrá que ver si surgen otra vez los mismos problemas cuando el Consejo aplique las sanciones.

La herramienta más importante de este órgano para juzgar a los partidos es la exención de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. En la práctica, ya hubo jurisprudencia (por parte del Tribunal Electoral) que negaba el secreto bancario y financiero a los partidos; la reforma constitucional simplemente explicita este poder.<sup>14</sup> En 2002, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal sentenció sobre las atribuciones fiscalizadoras del IFE y le otorgó a este instituto el derecho de romper el secreto bancario, fiduciario y fiscal (Merino, 2003, p. 135).

<sup>14</sup> Se tienen que adecuar otras leyes secundarias para este fin, incluyendo la del Servicio de Administración Tributaria, de Instituciones de Crédito, General de Títulos y Operaciones de Crédito, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ruiz Parra, 2008).

## Medios de comunicación

La campaña mediática de 2006 fue prolongada, llena de publicidad y de éxito—los votantes tuvieron mucha información sobre los candidatos y sus plataformas gracias a ella—. Sin embargo, hubo ataques que no fueron atendidos a tiempo y que afectaron no sólo la popularidad de un candidato u otro, sino también la percepción de los partidos sobre la eficacia de las campañas en medios. A la vez, millones de pesos provenientes de los impuestos de todos los mexicanos fueron pagados a los grandes concesionarios de radio y televisión para llegar a los votantes. Frente al poder de los medios de comunicación masivos y el enorme poder que puede tener la publicidad, los líderes de los partidos decidieron cambiar en forma radical el régimen y el papel de los medios en la política mexicana. En las reformas de 2007 hubo dos grandes temas en cuanto al papel de los medios en campañas: acceso a medios y ataques negativos.

### Acceso a medios

Las grandes empresas de medios impulsaron una reforma a su sector en otoño de 2005, extrayendo de ésta grandes concesiones y beneficios precisamente antes del inicio del periodo de campañas. En la Cámara de Diputados casi no hubo discusión alguna, ya que los líderes de las tres bancadas principales instruyeron a sus integrantes para votar en favor de la iniciativa. Los dirigentes de los partidos no estaban dispuestos a enfrentarse a los grandes concesionarios de los medios de comunicación antes de empezar una campaña cuya base iba a constituirse de mensajes en radio y televisión. El problema político empezó en el Senado a finales de 2005, gracias a una coalición entre los senadores *anti-trust* y los que querían un papel más fuerte del Estado en el sector de telecomunicación. Fue así como se originaron fuertes peleas dentro de la cámara alta, pero al fin y al cabo pasó la iniciativa en el Senado en la primavera de 2006 (en plena campaña presidencial), aún con varios senadores del PRI, PAN y todos los del PRD en contra.

A partir de ese momento, nació una de las grandes transformaciones de la arena política-electoral en México desde el fin del periodo hegemónico. El PRD que durante muchos años había abogado por un cambio radical en la forma de asignar tiempos en radio y televisión a lo largo de las campañas argumentó que sería mejor utilizar los tiempos públicos (del Estado) en medios y no tener que comprarlos con recursos públicos para enriquecer a

los grandes consorcios.<sup>15</sup> El dictamen de reforma electoral expedido por el Senado de la república para la reforma constitucional establece que “la competencia electoral va quedando sujeta no solamente a modelos de propaganda que le son ajenos (propaganda electoral que imita los [modelos] utilizados en el mercado para la colocación de mercancías), sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión... que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional” (Senado, 2007, p. 12).

Como resultado y contra los intereses de los medios de comunicación, la reforma a la Constitución impone una nueva regla: la publicidad ya no será contratada por personas privadas ni por partidos políticos ni por candidatos. Estos tiempos serán asignados en forma proporcional por el IFE y se utilizarán los tiempos del Estado.<sup>16</sup> Para atender las fuertes quejas de los perredistas en contra de la contratación de *spots* por parte de grupos de interés (en el caso particular de empresarios) también se elevó a rango constitucional la prohibición en contra de la compra de publicidad electoral por parte de terceros, una prohibición que existía en el Cofipe de 1996 pero que no se respetó en los comicios de 2006.

Desde el inicio de la campaña, el IFE tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión, en horarios entre las 6 y las 24 horas del día (Cofipe, artículo 55-1). Durante las campañas generales, todos los partidos tendrán derecho a 41 minutos diarios y el IFE a siete.<sup>17</sup> El Comité de Radio y Televisión será el órgano que decidirá la distribución de tiempos y, como consecuencia, el Comité de Radio y Televisión será de los más importantes del IFE; se integrará por tres consejeros electorales, un representante de cada partido y el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos

<sup>15</sup> Manuel Camacho Solís, entonces diputado federal por el PRD, junto con el PRI, introdujo una iniciativa para que el IFE fuera *comprador único* de espacios de televisión, pero la iniciativa no pasó.

<sup>16</sup> El texto del Cofipe (2007, artículo 49) se lee así: “Los partidos políticos, precandidatos y candidatos... en ningún momento podrá adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. En la próxima fracción, sigue: “ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos...”

<sup>17</sup> Los partidos tendrán 153 segundos de los tres minutos por hora durante la campaña general y el IFE el resto (Córdova, 2007).

Políticos, cuyo presidente es el presidente del IFE (Cofipe, artículo 76-3).<sup>18</sup> Las sanciones (contenidas en el nuevo libro séptimo del Cofipe) serán más estrictas y se aplicarán con mayor rapidez.

¿Cuáles podrían ser las consecuencias de un cambio tan profundo? Para empezar, será más fácil fiscalizar y monitorear la publicidad en medios. Uno de los problemas que prevalecían era que las televisoras y estaciones de radio podían extender tarifas diferenciadas a cada partido; también podían dar facturas que no reflejaran el precio real del tiempo contratado. Con la nueva reglamentación, el IFE tendrá que fiscalizar el tiempo total en vez de la cantidad total de pesos. Sin embargo, esta promesa parece que no podrá cumplirse cabalmente: la primera confrontación entre los medios y las nuevas reglas fue durante la programación del domingo de Súper Tazón (y otros partidos de fútbol) de 2009. Los medios interrumpieron la transmisión de los encuentros deportivos anunciando que fueron obligados por el IFE a transmitir propaganda en espacios del Estado para los partidos políticos y, como era de esperarse, gran parte de la audiencia se molestó. El IFE decidió no considerar una sanción con el argumento de que los concesionarios prometieron no incurrir en este tipo de acciones de nuevo.

Otra consecuencia positiva podría ser que con esta nueva forma de distribuir tiempos en medios, los partidos tendrán mayor autonomía en relación con los dueños de los medios de comunicación porque no van a depender de espacios vendibles en medios. Al parecer hay una lucha entre el modelo norteamericano que no limita la compra de publicidad política y el europeo, que sí impone restricciones al uso de medios en campañas electorales. La desventaja del modelo estadounidense es que grupos de interés económico pueden influir en las campañas, en quién gana la elección y, en consecuencia, en las decisiones que se tomen; mientras que grupos menos organizados o con menos recursos no pueden influir en el *mercado de ideas*. Como lo describe Denise Dresser (2007), se trata de “elecciones cada vez más caras, donde los candidatos se vuelven cada vez más vulnerables a las presiones del empresariado, cuyo apoyo necesitan”. Este argumento sostiene que, ya que los partidos no pueden pagar a los dueños de los medios por sus espacios, estarán menos

---

<sup>18</sup> Artículo 74: “Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y la hora en que deberá transmitirse; el reglamento establecerá lo conducente respecto a los plazos de entrega, sustitución de materiales y las técnicas de los mismos”.

expuestos a las demandas de los mismos; a la vez, ningún gran grupo empresarial podrá influir (a través de la compra de publicidad electoral) en el resultado electoral. Este tipo de argumento aboga a favor de la igualdad de influencia en la política y en contra del *laissez faire*—en donde todos los interesados en la política tendrán la oportunidad de comprar *spots* e influir.

Otra ventaja es la que plantea José Woldenberg (2007) al señalar que la compra de publicidad no nada más “encarece las contiendas sino que tiende a adelgazar y vulgarizar sus contenidos”. Este argumento tiene cierto eco en una tradición antimedios en la política (Trejo, 2000). Desde esta perspectiva, el uso de publicidad mediática es nocivo porque reduce el intercambio de ideas políticas a una mera campaña de mercadeo; en vez de debatir, se muestran más rostros que ideas, más imágenes que programas políticos (Trejo, 2000). No obstante este enfoque parece un tanto confuso: los partidos seguirán emitiendo mensajes en radio y televisión, sólo que no van a tener que pagar por ellos. Esta medida en sí no tendría ningún efecto sobre el tono del intercambio de ideas entre partidos, ni entre partidos y votantes.

Además de los argumentos sobre el monitoreo y la altura de las discusiones, hay que tomar en cuenta el aspecto económico. Las grandes cantidades de recursos derrochados durante las elecciones se destinaban en buena parte para pagar tiempos en medios (más de 60 por ciento, según el Senado), especialmente en televisión. En un estudio, Ciro Murayama (2007) muestra que el total de recursos que los partidos destinaron a medios masivos de comunicación durante la campaña federal de 2006 fue de aproximadamente dos mil millones de pesos, casi el total de financiamiento *público* recibido por los partidos (95%). Dado que los partidos no tendrán que pagar estas cantidades, estarán en mejores condiciones para utilizar sus recursos en otras áreas—como en la campaña terrestre, que involucra gastos de volanteo, espectaculares, actos, mítines y de pagos a los activistas por sus servicios—. Podrá ser mucho más difícil fiscalizar estos gastos tan descentralizados, lo que generará más problemas de los que se solucionaron.

En cuanto a las posibles consecuencias negativas, hay que considerar que las campañas en medios se derivan de una serie de decisiones que toman sobre la marcha los equipos de campaña, dependiendo del desempeño del candidato; es decir, que si un candidato está bajando en las encuestas, habrá que buscar la forma de mejorar el mensaje para llegar a los votantes potenciales. Una manera de comunicarse rápidamente con el electorado es por medio de *spots* en radio y televisión. Sin embargo, si la campaña ya tiene preestablecida la publicidad, el equipo de campaña no podrá reaccionar;

además, no podrá reservar una cantidad de dinero para el final de la campaña (cuando ya muchos votantes están decidiendo a su favorito), debido a los espacios preasignados.

Otro aspecto, y el más problemático, es el de la implementación de la nueva normatividad. En el artículo referente a este punto el nuevo Cofipe, a diferencia de muchos otros artículos, no es muy claro en cuanto a las nuevas normas de distribución de tiempos en la práctica. El artículo del Cofipe explicita el número de minutos que tienen los partidos y la distribución de 30 por ciento para cada uno y 70 por ciento, dependiendo de la proporción de voto ganado en las últimas elecciones legislativas, así que el nuevo comité tendrá que encontrar reglas que sean aceptadas por los tres partidos mayoritarios para asignar tiempos de publicidad, una distribución que incluye el día, el programa y el bloque dentro de la hora (o media hora) del programa. El Cofipe no especifica si los tiempos serán proporcionales dependiendo el día de la semana (si a todos los partidos les asignarán igual número de espacios cada lunes según su proporción de tiempo, por ejemplo). Puede ser que al distribuir los tiempos al azar sea muy difícil que todos los partidos reciban el mismo número de oportunidades de incluir publicidad en los noticieros o en las telenovelas más populares. Sin mayores acuerdos preestablecidos, los partidos van a poder descalificar las decisiones del Comité que no les favorezcan. En caso de otro resultado electoral cerrado, el perdedor podrá argumentar que la colocación de *spots* —decidida bajo la autoridad del IFE— constituyó la diferencia y, como consecuencia, podrá impugnar la elección.

La nueva reglamentación de acceso a medios provee una cantidad enorme de tiempo en radio y televisión en todas las regiones del país. Esto quiere decir que los partidos pueden saturar todas las comunidades, municipios y ciudades de la nación sin tener que pagar. Esta cobertura inmensa causará problemas imprevisibles a la autoridad electoral porque ya no bastará monitorear los 200 mercados más grandes como lo había hecho en las elecciones de 2006. El IFE deberá asegurarse de que se contabilicen correctamente las publicidades de todo el país y que se regule su contenido conforme a las leyes vigentes; esto requerirá una capacidad de monitoreo mucho mayor que la prevaleciente.

Finalmente, la proporción de tiempo que recibirá cada partido dependerá de las elecciones intermedias, elecciones en las que un partido como el PRD —sin bases en muchas regiones del país— puede tener un desempeño mucho menor que en sus resultados concurrentes. Así, cabe la posibili-

dad de que el PRD esté condenado a tener menos tiempo en medios de comunicación en las campañas presidenciales, pero no podrá comprar más *spots* para subsanar la diferencia. Resta verificar si en la práctica la nueva forma de asignar tiempos para publicidad en medios tendrá un efecto sobre la forma de hacer campaña en México.

### Ataques negativos

El debate sobre el acceso a espacios de difusión acaparó mucha atención por parte de los medios durante la reforma constitucional y del Cofipe; no obstante, un tema de mayor alcance constitucional pasó casi inadvertido, el de las campañas negativas. Como hemos visto, la campaña mediática de 2006 tuvo elementos de ataque: los candidatos lanzaron publicidad subrayando las potenciales debilidades de sus contrincantes para minarles el apoyo electoral. El artículo 186 del Cofipe de 1996 prohíbe “cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros”. Pero como siempre ha sido muy difícil establecer la definición de calumnia o difamación, los equipos de campaña en 2006 tenían todos los incentivos para atacar a los demás candidatos a la vez que ponían a su propio candidato bajo la mejor luz posible.

Durante el curso de la campaña de 2006, hubo confusiones acerca de la definición de denigración dentro del Consejo General y también entre el IFE y el Tribunal Electoral. El Consejo General del IFE, ante las quejas de los equipos de campaña —principalmente el de la Coalición por el Bien de Todos—, cambió de decisión, misma que luego sería refutada por el Tribunal Electoral. Sin embargo, las resoluciones del Tribunal fueron poco efectivas, pues el proceso para retirar un mensaje negativo era muy lento. Por consiguiente, los *spots* negativos continuaron siendo parte de la estrategia de campaña de los partidos.

El PRD y AMLO creen que los ataques montados, tanto por el equipo de Calderón como por el entonces presidente de la república, ayudaron a que su posición en las encuestas descendiera (Fox también lo cree así, según Jorge Castañeda y Rubén Aguilar). En vez de reflexionar sobre qué sería más efectivo para llevar a cabo campañas modernas en medios, que incluyeran tanto ataques como promesas, el partido del Sol Azteca optó por fortalecer la prohibición de los *spots* negativos. El razonamiento del PAN en favor de limitar las campañas negativas es también fácil de entender: como partido en el poder, cualquier crítica en contra del desempeño del presidente

puede ser entendida como una calumnia hacia las instituciones. Será sumamente difícil para los partidos de oposición criticar (de forma legal) al partido en el poder, lo cual siempre ayuda al candidato del partido que controla la presidencia. En respuesta, la lucha de los partidos contra las campañas negativas durante las reformas de 2007 fue un blanco fácil: no hubo ni gran discusión entre ellos durante la reforma de la Constitución, ni mucha entre los líderes de opinión. Las reformas de 2007 simplemente subieron a rango constitucional la disposición en contra de *denigrar* a los rivales que ya existía en el Cofipe de 1996 (aunque ahora se eliminó el término “difamación”, que supone criticar, incluso con fundamento, a diferencia de calumnia, que implica engaño o falta a la verdad).

Podrían externarse varias diferencias con esta apreciación de las campañas negativas: la primera es que no toda la campaña de 2006 consistió en ataques contra el rival. La mayor parte de los *spots* en ese proceso electoral estuvo dirigida a convencer al votante de las bondades de su candidato, no a criticar o sembrar dudas sobre el posible desempeño del otro una vez en el poder. Muchos votantes sin mayor interés en la política (y con poca información sobre la posible actuación de los candidatos una vez en el poder) aprendieron que López Obrador anteponía a los sectores pobres de la población y estaba en contra de los grandes monopolios económicos; que Calderón iba a ser el presidente del empleo y que Madrazo tenía mucha experiencia en el poder. Los votantes también pudieron apreciar que el candidato de la Coalición por el Bien de Todos podría pecar de populista; que Calderón tenía parientes dudosos; que Madrazo no era el más honesto en su forma de gobernar. En fin, las campañas mediáticas informaron a los votantes, utilizando tanto promesas como críticas.

La segunda diferencia con el argumento de que todos los ataques son negativos en una campaña electoral (y, por lo tanto, hay que limitar la libertad de expresión) es que no hay ninguna evidencia concluyente de que los ataques desaniman la participación electoral si la opinión de los votantes empeora gracias a ellos. Estudios empíricos académicos han encontrado que los votantes obtienen más información y tienden a creer más en ella cuando están expuestos a una propaganda negativa que cuando ven a un candidato hablando maravillas de sí mismo (Geer, 2006). Si el fin de hacer campaña es informar y convencer, entonces criticar al contrincante es una forma de transmitir información al votante; así que las campañas negativas (que nunca lo son del todo) son positivas para una democracia porque producen votantes mejor informados sobre cómo van a actuar los candidatos una vez en el poder.

Otro problema práctico es la diferencia entre criticar y denigrar. No es tarea fácil distinguir entre una expresión *denigrante* y una crítica válida, lo cual implica que la autoridad que tiene esta responsabilidad —el IFE— tendrá que lidiar con las quejas de los partidos si es que retira del aire un *spot* y no otro. Conferirle esta responsabilidad al IFE parece contradictorio con la idea de disminuir su autoridad electoral autónoma para actuar. Además, la falta de espacio para criticar al partido en el gobierno necesariamente ayuda a su candidato por la simple razón de que el partido en el poder tiene mayores beneficios de reputación y de experiencia en el puesto que los partidos fuera del gobierno. Posiblemente el PRD y el PRI sufran esta política, en lugar de beneficiarse de ella.

Otro cambio importante fue la prohibición del uso de nombres y caras para promocionar el desempeño gubernamental. El nuevo artículo 134 constitucional, párrafo sexto dice: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tal los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, 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*” (énfasis mío). Muchos pueden pensar que así se va a controlar al partido en el poder federal; sin embargo, podría tener otros fines políticos más relacionados con el deseo de los políticos nacionales, en particular de los senadores y líderes de partido, como minimizar la capacidad de los gobernadores de *comprar* publicidad en sus intentos de ganar la nominación presidencial de su partido.

## Coaliciones

Durante el proceso de discusión de la reforma constitucional, casi no hubo mención de las coaliciones electorales; no obstante, en el proceso de adecuación del Cofipe, la pelea de coaliciones dominó la cobertura mediática, debido a una nueva política que los grandes partidos impusieron al Código, y que no requería una modificación de la Constitución. Las críticas de los partidos chicos o emergentes, para usar un término más optimista, denominados el G-5 (el Partido del Trabajo y Convergencia, liderando la pelea, junto con el Partido Verde Ecologista Mexicano, PVEM, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata) no se hicieron esperar. Parece que los partidos grandes

(salvo la corriente del PRD más ligada al AMLO) estaban listos a cobrar las enormes facturas que habían pagado a los partidos minoritarios durante los últimos años.

Por lo menos desde 1997 varios partidos menores —para sobrevivir al umbral de 2 por ciento que imponen las reglas electorales— habían formado coaliciones con algún partido grande. En algunos casos en el ámbito federal, los partidos cambiaron a sus compañeros de coalición; por ejemplo, los verdes compitieron junto con el PAN en 2000 y con el PRI en 2006. Se puede plantear así: su trabajo es más político que electoral, es decir, estos partidos no existen para representar a votantes que no están satisfechos con la oferta política de los tres grandes; existen porque los incentivos de financiamiento y las coaliciones les permitieron existir para el trabajo legislativo.

Varios autores especulan que la historia de Cuauhtémoc Cárdenas como líder de un frente amplio en las elecciones presidenciales de 1988 explica por qué los perredistas tienden a participar en coaliciones electorales. Sin embargo, todos los partidos grandes han tratado de aumentar su apoyo electoral a través de las coaliciones: el PAN con los verdes en 2000 y el PRI con ese mismo grupo en 2006; además el PRD con el PT y Convergencia en 2006. José Antonio Crespo (2007) explica muy bien este fenómeno: ante una competencia muy cerrada los partidos grandes nunca saben si los dos o tres puntos de apoyo electoral que potencialmente ofrece un partido chico pueden ser la diferencia entre ganar o perder la presidencia. En consecuencia, aun a sabiendas de que los partidos menores no gozan de mucha popularidad entre los votantes, no pueden resistir la tentación de formar una coalición aunque eso signifique regalar votos (transferir, en términos formales), curules y recursos públicos al partido chico a cambio de un apoyo difícil de medir en las urnas.

Bajo las viejas reglas, los partidos en coalición presentaban un solo emblema en las boletas electorales, con tal de que el votante escogiera la coalición como su opción sin poder diferenciar entre los partidos que la integraban. Entonces fue imposible saber qué tanto apoyo electoral tenía cada partido dentro de la alianza. Los convenios firmados entre los partidos antes del inicio del proceso electoral determinaban el orden de candidatos de cada partido firmante en las listas plurinominales y el número de curules que iba a ganar cada elemento.

Las nuevas reglas de coaliciones para el periodo electoral son bastante sencillas: cada partido dentro de una coalición aparece en las boletas electorales bajo sus propias siglas (y el emblema de la coalición), y al final se suman

todos los votos en cuestión, ya sea para presidente o legisladores.<sup>19</sup> Así será posible saber cuántos votaron por cada elemento de la coalición y, por ende, si cada parte logró los dos puntos porcentuales necesarios para seguir con registro como partido político nacional (con derecho a recursos públicos). Para no eliminar a los partidos chicos, el artículo 96-5 del Cofipe les concede la famosa garantía de *vida eterna*: “en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga un mínimo requerido para conservar el registro... de la votación del o los partidos que cuentan con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro”.<sup>20</sup>

Los partidos grandes tenían diferentes razones por apoyar el cambio en las boletas electorales. El PAN no veía con buenos ojos el poder de los partidos chicos por su mala experiencia con el PVEM en 2000. En las elecciones de 2006, el PAN fue el único de los tres grandes en competir solo para ganar la contienda. El PRD se vio obligado a regalar varias curules al PT y Convergencia por medio del convenio de la Coalición por el Bien de Todos. En las elecciones de 2006, el PRD otorgó 28 de las 155 curules en la Cámara de Diputados (18% de los asientos) y 10 de los 36 puestos en el Senado (28%). El PRI quizá fue el peor servido en la jugada de las alianzas en ese año (se fue solo en las elecciones de 2000), gracias a su decisión de aliarse con el PVEM.<sup>21</sup> El Tricolor transfirió 17 curules al PVEM en la Cámara de Diputados y seis lugares en el Senado. Otro punto que pudo haber convencido al PRI, al PAN y al PRD de debilitar a los partidos chicos es que bajo las nuevas reglas

<sup>19</sup> El artículo 95-9 del Cofipe dice que cada partido “aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral... los votos se suman para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos para todos los efectos establecidos...”

<sup>20</sup> Hay coaliciones electorales totales y parciales. Para la coalición total, se postulan un mismo candidato a presidente y para las elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa. También hay la opción de tener una coalición nada más para el presidente de la república y finalmente hay coaliciones parciales que incluyen la parte legislativa, en las cuales la coalición puede registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos para la Cámara Alta y hasta un máximo de 200 para la Cámara de Diputados (artículo 96, fracciones 1-7).

<sup>21</sup> El PVEM gastó muchos recursos en una campaña mediática en el otoño de 2005, con su candidato presidencial joven, Bernardo de la Garza, cuya imagen de *no corrupto* atrajo a muchos ciudadanos. Cuando en las encuestas De la Garza mostró que tenía casi 7 por ciento de apoyo, el partido vendió este apoyo al mejor postor, el PRI, que le regaló al PVEM un convenio muy costoso. Sin embargo, ya en la campaña general a principios de 2006, De la Garza se retiró de la Coalición y no hizo campaña con el candidato del PRI. Los votantes a los que les había gustado la imagen fresca del candidato fugaz de los verdes no apoyaron a Madrazo, lo que provocó que el PRI tuviera que transferir muchos votos (y curules) al PVEM sin recibir mucho a cambio.

de financiamiento público, la cantidad total de recursos se establece con base en el número de votantes registrados y, si se registran nuevos partidos, los ya existentes tienen que dividir su porción para incluirlos. De modo que a menor número de partidos, mayor cantidad de recursos para los que tienen registro, lo cual les da a los grandes fuertes incentivos para reducir el número de partidos con los que tienen que “compartir el pastel”.<sup>22</sup>

López Obrador, sin embargo, no quiso apoyar el debilitamiento de los partidos minoritarios por razones comprensibles: el PRD —bajo su liderazgo— se encuentra ahora en el Frente Amplio Progresista (FAP), formalmente con el PT y Convergencia. En cambio, varias facciones dentro del PRD que no están fuertemente aliadas con AMLO estuvieron de acuerdo con la política de debilitar a los partidos chicos.

Los partidos emergentes explotaron en críticas por los cambios en el Cofipe y no apoyaron la iniciativa final, salvo el PVEM (Becerril y Ballinas, 2007).<sup>23</sup> Sus críticas contra ese artículo del Cofipe son interesantes porque muestran como el PVEM funcionaba ante la transferencia de votos de un partido a otro (sin que los votantes se dieran cuenta) y el poder creciente de los tres partidos grandes en la legislatura para imponer su voluntad. Primero, los líderes de los partidos menores dicen que el sistema electoral mismo sobrerrepresenta a los partidos que ganan mayor número de distritos de mayoría, a la vez que el partido con mayor votación nacional puede ser sobrerrepresentado hasta 8 por ciento. Como los partidos chicos casi no tienen victorias en distritos uninominales, en efecto, cuando no van en coalición, normalmente sí son subrepresentados en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en las elecciones a la Cámara de Diputados de 2006, el Partido Nueva Alianza ganó 4.54 por ciento del voto nacional y únicamente 1.8 por ciento de las curules en la Cámara; mientras el Partido Alternativa Social demócrata ganó 2.05 por ciento del voto popular y menos de uno por ciento de las curules (0.8%). Podría argumentarse que sería mejor quitar la cláusula de sobrerrepresentación en vez de dejar que los partidos emergentes sigan ganando curules fuera de proporción con su popularidad con el votante mexicano (Crespo, 2007).

El otro argumento en contra de la nueva normatividad es que si no logran el 2 por ciento (pero rebasan el punto porcentual) que ordena la ley para

<sup>22</sup> Agradezco a Javier Aparicio por esta observación.

<sup>23</sup> Para mayor información sobre la discusión de coaliciones, véanse González (2007) y Zárate (2007).

mantener el registro, la cláusula de vida eterna transfiere los votos del partido grande al partido minoritario dentro de la coalición. Es decir, que cierto número de votantes que optaron explícitamente por el PRD (por ejemplo) verán sus votos transferidos a otro partido dentro de la coalición en contra de su voluntad. Crespo (2007) responde a esta queja argumentando que esta transferencia sí es antidemocrática pero que ya existía bajo las viejas reglas de coaliciones y en mucho mayor grado (en los convenios de coaliciones, el partido grande en algunos casos transfirió hasta siete puntos porcentuales a un partido menor).

En resumen, los tres grandes impusieron su voluntad en las reformas del Cofipe a sus homólogos chicos, lo cual es un ejemplo de la capacidad de los partidos mayoritarios para realizar pactos a fin de alcanzar sus intereses comunes.

## Conclusiones

Como se mencionó en la introducción de este número especial, las elecciones de 2006 fueron importantes no sólo por los conflictos que generaron, sino también porque presentan algo más general: el nuevo funcionamiento de las instituciones y los actores políticos en el contexto democrático mexicano. En estos momentos, cada uno de los tres partidos grandes es capaz de ganar la elección presidencial, siempre que hagan una buena selección del candidato, que no divida al partido, y conduzcan una campaña electoral eficaz. Por lo tanto, es importante estudiar de qué manera han evolucionado los procesos de selección presidencial. Como se observa en los artículos de Wuhs y Hernández Rodríguez, cada partido ha tenido que encontrar formas de mitigar y canalizar el conflicto inevitable en la selección del abanderado del partido. El PAN tuvo más éxito que el PRI en este sentido, lo cual, en parte, explica sus mejores resultados en la contienda electoral. De hecho, ciertos líderes del PRI han buscado la manera de evitar los conflictos incipientes dentro del partido rumbo a las elecciones de 2012.

Las campañas electorales han cambiado de forma radical desde la caída del régimen hegemónico hasta nuestros días. Sin embargo, este tema es de los menos estudiados en la ciencia política mexicana. El artículo que elaboré con Benton hace una aportación empírica para entender una parte crucial (y casi ignorada) de las campañas electorales presidenciales: la campaña “a ras de suelo”. Al identificar dónde los equipos de campaña deciden desti-

nar tiempo y dinero para asignar una visita del candidato, podemos conocer la forma en que los partidos piensan asegurar el voto duro y convencer a los votantes cuyo apoyo es menos firme. Con los nuevos cambios en propaganda política, los partidos dispondrán de mayores cantidades de dinero para las campañas locales, incluyendo presentaciones de los candidatos. La próxima tarea para los estudiosos de las elecciones mexicanas será medir los efectos de las visitas de los candidatos.

Como ha mostrado Love en este volumen, la selección de candidatos es muy importante más allá de las elecciones presidenciales. Mientras más amplia es la experiencia política previa en la localidad, mayor será el porcentaje de votos que obtendrá el candidato. Este hallazgo empírico abre una ventana de gran relevancia en la política mexicana. Muchos especialistas han argumentado que la prohibición de la reelección consecutiva rompe el vínculo entre el votante y su representante legislativo porque el futuro del político no depende de regresar al distrito a pedir apoyo de los votantes para el periodo siguiente, sino de conseguir una plaza o candidatura de algún líder político. El trabajo de Love, sin embargo, muestra que los votantes sí reaccionan para favorecer a los políticos locales. Esto significa que la identidad del candidato en las elecciones legislativas sí importa, en buena medida porque las campañas ofrecen información sobre las acciones que emprenderán los ganadores.

Finalmente, tres artículos hablan de forma más específica sobre los conflictos electorales que caracterizaron las contiendas de 2006: los de Aparicio, Crespo y éste. Los artículos de Aparicio y Crespo ofrecen opiniones diferentes sobre la posibilidad de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2006, un problema siempre actual en la política mexicana.

Este artículo sobre las reformas electorales ha tratado de mostrar que a pesar de que muchos actores políticos y comentaristas estimaron la nueva reforma electoral como una oportunidad de mejorar el sistema electoral y de partidos, los líderes de las tres principales fuerzas políticas utilizaron su posición en la legislatura para debilitar a otros componentes del sistema político, tales como los partidos minoritarios, los medios masivos de comunicación y los políticos subnacionales. El Ejecutivo permitió algunas de las políticas más radicales, en parte, porque estuvo de acuerdo y porque consideró que constituían una buena forma de apaciguar las aguas políticas. Resulta difícil saber la manera en que va a operar la reforma y qué tan capaz será el IFE de manejar sus nuevas responsabilidades de monitoreo y aplicar sanciones. El tiempo dirá si el éxito de la reforma de 2007 fue total o parcial. 

## Referencias bibliográficas

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas (2007), “Entre reclamos de minipartidos, aprueba el Senado nuevo Cofipe”, *La Jornada*, 6 de diciembre.
- Cantú, Jesús (2007), “Golpe al IFE”, *Proceso*, 3 de diciembre.
- Carreño, José (2007), “Agenda del debate”, *El Universal*, 20 de diciembre.
- Chabat, Jorge (2003), “Noche de brujas en el IFE,” *El Universal*, 7 de noviembre.
- Código Federal de Procedimientos Electorales.
- Córdova, Lorenzo (2007), “La nueva reforma electoral”, *Nexos*, 358, octubre.
- Crespo, José Antonio (2006), “Horizonte político”, *Excélsior*, 28 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Vida eterna *versus* abundancia”, 28 de diciembre, disponible en: [www.alternativamorelos.org.mx](http://www.alternativamorelos.org.mx).
- Denise Dresser (2007), “Sólo preguntando...” *Proceso*, 10 de diciembre.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2007), “Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies: An International Journal*, 27 (2), pp. 257-271.
- Fernández Menéndez, Jorge (2007), *Calderón presidente: La lucha por el poder*, México, Grijalbo.
- Geer, John (2006), *In Defense of Negativity: Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago, University of Chicago Press.
- González, José Carlos (2007), “Monreal: nuevo régimen de coaliciones exterminaría a los partidos pequeños”, *La Jornada*, 2 de diciembre.
- Huchim, Eduardo R. (2008), “Los partidos contra sus militantes”, *Reforma*, 13 de enero, sección “Enfoque”.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Milenio Guadalajara* (2007), “Ugalde: triunfó la mentira del fraude en 2006”, 30 de noviembre.
- Muñoz, Alma E. (2007), “La renuncia de consejeros, favor a la patria: Ackerman”, *La Jornada*, 21 de mayo.
- Murayama, Ciro (2007), “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, *Nexos*, 358, octubre, disponible en: [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).
- Ruiz Parra, Emiliano (2008), “La reforma inconclusa”, *Reforma*, 13 de enero, sección “Enfoque”.
- Senado de la República (2007), “Dictamen Reforma Electoral, 12 de septiem-

- bre de 2007”, núm. 112, 12 de septiembre, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2007/09/12/1&documento=40>.
- Schedler, Andreas (1999), Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE, *Política y gobierno*, VI (1), primer semestre, pp. 187-222.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del IFE”, *Política y Gobierno*, VII (2), segundo semestre, pp. 383-419.
- Trejo Delarbe, Raúl (2000), “El imperio del marketing político: Cuando las imágenes desplazan a las ideas”, *Configuraciones*, julio-septiembre, pp. 14-27.
- Woldenberg, José (2007), “Aciertos, desaciertos, dudas”, *Reforma*, 12 de septiembre.
- Zárate, Arturo (2007), “Avanza en Congreso ‘vida eterna’ para minipartidos”, *El Universal*, 4 de diciembre.