

La reforma electoral 2007-2008 en perspectiva: avances, resultados y áreas de oportunidad¹

Enrique Ochoa Reza

Introducción

México tiene una democracia forjada sobre bases sólidas que se renuevan constantemente: las leyes e instituciones electorales. El Congreso de la Unión las actualiza conforme las condiciones de la competencia por el poder político y el desarrollo de la sociedad se lo demandan. Así ha ocurrido de forma gradual y pacífica en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007-2008.

A partir del último ejercicio de reforma electoral y de su puesta en práctica, es el momento de revisar el camino andado y de atender diversas asignaturas pendientes. Así, se podrán impulsar modificaciones constitucionales y legales favorables al proceso electoral federal de 2012 y los subsecuentes comicios en las entidades de la República.

El presente ensayo busca reflexionar sobre tres temas fundamentales de la reforma electoral 2007-2008: 1) Financiamiento público, 2) Acceso a radio y televisión, y 3) Campañas negativas. Cada tema se abordará desde tres aspectos: los avances en la implementación de la reforma, los resultados de su aplicación en la realidad, y la propuesta de modificaciones para una reforma próxima, a partir de la identificación de algunas áreas de oportunidad.

1) Financiamiento público

El financiamiento de los partidos es uno de los elementos más importantes en cualquier democracia moderna. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), concibe a los partidos políticos como entidades de interés público. Esto

¹ Ensayo elaborado para el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019.

significa que el Estado tiene un interés específico en que existan, por lo que debe prever las condiciones mínimas que garanticen su funcionamiento regular.

Con la reforma electoral se hicieron importantes modificaciones al financiamiento que reciben los partidos. Destacan la fórmula para determinar el financiamiento público ordinario y la reducción del financiamiento para gastos de campaña. La fórmula vigente contempla dos factores: 65% del salario mínimo y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El criterio de distribución equitativa es 30% de manera igualitaria y 70% proporcional al número de votos obtenidos.

Esta fórmula representa un gran avance respecto a la anterior, porque disminuye considerablemente el monto de financiamiento público e impide su crecimiento exorbitante, al eliminar elementos como el número de partidos con representación en el Congreso de la Unión, o factores determinados discrecionalmente por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Con las disposiciones del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se redujo sustancialmente el financiamiento público para actividades de campaña. En el año de la elección intermedia, cuando se renueva únicamente la Cámara de Diputados, los partidos reciben sólo 30% del monto del financiamiento ordinario anual. En los años en que se renuevan el Poder Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, los partidos reciben 50% del monto correspondiente a actividades ordinarias. El Cofipe anterior disponía que para actividades tendientes a la obtención del voto, los partidos políticos recibían una cantidad igual a la del financiamiento para gastos ordinarios. Esto es, en año electoral federal recibían el doble de recursos públicos, sin importar el tipo de elección.

Conviene ilustrar este punto con un ejemplo. Para las elecciones intermedias de 2009, en las que se implementó por primera vez la nueva disposición, la bolsa de financiamiento para gastos de campaña fue de \$819,488,876.31, lo que representa

apenas el 27.64% del financiamiento para gastos de campaña otorgado en 2003 (\$2,964,418,543.50)².

Como los partidos ya no tienen que comprar tiempos en radio y televisión, la reforma de 2008 al Cofipe también previó una disminución del tope de gastos de campaña. Sin embargo, una comparación entre el financiamiento de campañas y los topes para la elección de 2009, parece indicar que el monto de financiamiento público tiene un problema de diseño. La Tabla 1 ilustra que existe la posibilidad que algún partido reciba un monto de dinero superior o cercano al tope de gastos. Esto implica que el nuevo modelo de financiamiento puede asignarles a los partidos más dinero del que tienen permitido gastar en sus campañas.

Tabla 1. Financiamiento público a los partidos políticos en 2009

Partido	Financiamiento para gastos de campaña (A)	Tope de gastos de campaña por partido (B)	Diferencia entre tope de gastos y financiamiento para campañas (A-B)	Porcentaje de la diferencia (A-B)
PAN	\$227,808,938.93	\$177,624,900.00*	\$50,184,038.93	22.03%
PRI	\$159,370,769.30		-\$18,254,130.70	-11.45%
PRD	\$136,941,167.34		-\$40,683,732.66	-29.71%
PT	\$64,954,162.86		-\$112,670,737.14	-173.46%
PVEM	\$68,591,218.95		-\$109,033,681.05	-158.96%
Convergencia	\$61,413,818.38		-\$116,211,081.62	-189.23%
Nueva Alianza	\$57,559,088.91		-\$120,065,811.09	-208.60%
PSD	\$42,849,711.64		-\$134,775,188.36	-314.53%

*Es el resultado de multiplicar el tope de gastos de campaña de un diputado (\$592,083.00) por 300 distritos.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.ife.org.mx.

² El dinero para gastos de campaña en 2003 fue de \$2,284,539,568.05. Aquí se actualizó el valor de ese monto con la inflación, para comparar el financiamiento otorgado en 2009, a precios constantes.

Áreas de oportunidad para reformas sobre financiamiento público

A través de un ajuste a la fórmula de financiamiento, se puede resolver el problema anterior y evitar el contrasentido. Además, sería posible establecer una fórmula de financiamiento que establezca incentivos para motivar que las campañas electorales promuevan el incremento de la participación ciudadana en las elecciones.

La propuesta consiste en sustituir una variable de la fórmula vigente. La bolsa total de financiamiento se determinaría todavía a partir de multiplicar el 65% del salario mínimo en el Distrito Federal pero en lugar de utilizar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se propone utilizar el total de votos recibidos por todos los partidos políticos en la elección federal de diputados de representación proporcional inmediata anterior³. Con esta fórmula, el monto de financiamiento público a los partidos será una consecuencia de la participación ciudadana. Si, por ejemplo, las campañas y propuestas de los partidos políticos son atractivas para el electorado y la participación aumenta, entonces el financiamiento público que reciban todos los partidos será mayor. En cambio, si el abstencionismo crece, el financiamiento de los partidos sería menor.

No debe dejarse de lado un aspecto fundamental. Debe evitarse a toda costa el ingreso de dinero proveniente del crimen organizado en las campañas electorales, o en algún otro aspecto de la vida de los partidos políticos. Por lo tanto, el financiamiento público indudablemente debe permanecer como la fuente de recursos primordial de los partidos, y las funciones de fiscalización del IFE deben fortalecerse a través del intercambio de información ágil y oportuna con las autoridades del país.

2) Acceso a radio y televisión

La reforma electoral 2007-2008 convirtió al IFE en una autoridad electoral nacional en un aspecto fundamental: la reconoce como la única con facultad para administrar los

³ Este total incluye los votos recibidos por todos los partidos, más los votos nulos y los votos a favor de candidatos no registrados. Se toma como base la elección de diputados de representación proporcional porque se reciben más votos que por mayoría relativa y se realiza cada tres años.

tiempos del Estado en radio y televisión. Esto incrementó significativamente la carga de trabajo del IFE e implicó una inversión importante de recursos para asegurar el monitoreo preciso de los promocionales transmitidos en territorio nacional. A cambio, se incrementó la equidad en la contienda electoral y la exposición gratuita de los partidos políticos y sus candidatos, a los ciudadanos. El balance es positivo, fue una inversión que redituó a favor del desarrollo de la democracia en el país.

Esta disposición se complementó con la prohibición de contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales. Al momento de su aprobación la normatividad causó mucha polémica. Sin embargo, su aplicación ha tenido importantes aciertos.

La reforma no sólo fue validada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que además brindó certeza a los ciudadanos, fortaleció la equidad en las contiendas electorales, redujo las sospechas en la aportación de recursos a la propaganda de los partidos, y atendió algunas de las quejas sobre tratamiento mediático desigual.

Durante el proceso electoral federal 2008-2009, la distribución de tiempos se hizo de manera equitativa y oportuna. El monitoreo fue objeto de diversas críticas, pero finalmente la evidencia mostró que el trabajo del IFE en ese ámbito había sido eficaz. En los procesos electorales locales de 2008, 2009 y 2010 se presentaron algunos contratiempos pero resultaron ser la excepción y no la generalidad. Destacan dos casos: la asignación de tiempos para la elección de gobernador en Sonora y las disposiciones del Reglamento de acceso a radio y televisión en materia electoral (Reglamento) que excluyó a los tribunales de las entidades federativas.

En el caso de la elección de Sonora, el IFE asignó erróneamente los tiempos a la coalición parcial conformada por el PRI, Nueva Alianza y PVEM. La coalición, por lo tanto, tuvo menos acceso a los medios que el que le correspondía de acuerdo a la ley. El IFE corrigió su error, pero la elección finalmente fue impugnada por la coalición afectada, que obtuvo el segundo lugar en la preferencia ciudadana. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que la elección fue válida y que el

error en la asignación de tiempos no fue determinante para modificar el resultado de la elección. Así, la resolución judicial confirmó que el error técnico no tuvo consecuencias graves y sirvió para alertar sobre las complejidades técnicas que debe atender el Consejo General del IFE.

El segundo caso se presentó en 2008, a partir de un recurso de apelación promovido por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. El tribunal impugnó el Reglamento expedido por el IFE, porque no incluía a los tribunales electorales de las entidades federativas en el concepto de autoridades electorales con derecho a participar en la asignación de tiempos del Estado en radio y televisión. La disposición fue inaplicada por el TEPJF bajo el argumento de que el IFE restringió más que el legislador el concepto de autoridades electorales, en contravención al principio de supremacía constitucional.

Áreas de oportunidad para reformas sobre acceso a radio y televisión

Las propuestas sobre el acceso a radio y televisión no implican un cambio drástico del modelo, pero sí algunos ajustes para asegurar su estabilidad y disminuir las oportunidades de conflicto.

En primer lugar, se debe destacar que los tiempos de asignación y transmisión son muy rígidos, deben flexibilizarse para adaptarse a las necesidades de los partidos y al mismo tiempo evitar afectaciones a los programas de radio y televisión. Por lo tanto, las unidades de medida de los promocionales, su formato y los minutos de transmisión por hora no deben determinarse por la legislación, sino por cada partido, de acuerdo a sus propias estrategias de campaña. Por ejemplo, en lugar de un promocional de 30 segundos, un partido puede elegir poner un cintillo o imágenes de pocos segundos durante la transmisión de un partido de fútbol. El IFE será el encargado de acordar con los medios los horarios de transmisión y los formatos, protegiendo en todo momento la equidad en la contienda electoral.

También debe mantenerse la disposición que exige a los medios transmitir los promocionales de las 6 a las 24 horas, pero sin la obligación de transmitir dos o tres minutos de cada hora del día, porque eso puede afectar algunos programas televisivos o radiofónicos de transmisión continua.

3) Campañas negativas

Durante la campaña presidencial de 2006 los candidatos difundieron propaganda electoral que atacaba fuertemente a sus contrincantes. En consecuencia, la reforma 2007-2008 prohibió las campañas negativas a través de tres medidas:

- Se modificó la Constitución para que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos se abstengan de utilizar “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.
- Se facultó al Consejo General del IFE para retirar cualquier propaganda que viole este precepto.
- Se estableció que las violaciones se sancionarán a través del procedimiento especial previsto en el Libro Séptimo del Cofipe.

Sin embargo, las campañas negativas no han sido erradicadas y las autoridades han intervenido en varias ocasiones. En general, cuando se comprueba que se ha emitido propaganda que incluye expresiones denigrantes, las autoridades electorales ordenan su suspensión y sancionan al responsable. Si éste no está de acuerdo con la resolución, puede acudir en última instancia al TEPJF.

Gracias a que las autoridades han resuelto varios casos sobre campañas negativas, tanto en elecciones federales como locales, se pueden identificar algunos de los problemas derivados de aplicar esta norma. Por ejemplo, en 2009 el IFE resolvió que no podía determinar en quién recaía la responsabilidad por publicar un video en *YouTube*, que incluía acusaciones denigrantes hacia el gobernador de Veracruz. Aunque el video beneficiaba potencialmente al partido opositor más destacado en ese estado, el anonimato de la publicidad evitaba que se pudiera sancionar a un sujeto infractor.

También en 2009, durante la campaña para elegir gobernador de Colima, el TEPJF revocó una decisión del tribunal electoral local, en la que se responsabilizaba a la candidata del PAN de mostrar en su propaganda un emblema similar al del candidato del PRI y Nueva Alianza, pero con mensajes que el tribunal local consideró denigrantes. El TEPJF argumentó que, aunque el emblema fuera similar, no se hacía referencia explícita al otro candidato y por lo tanto no se le perjudicaba.

Ambos casos sirven para ilustrar que en un contexto de competencia electoral abierta, dentro de una democracia moderna, las autoridades electorales mexicanas enfrentan tres tareas complejas:

- Definir qué tipo de mensajes son denigrantes. Es decir, deben establecer los límites a la libertad de expresión en cada caso que se les presenta, porque la normatividad no lo especifica.
- Determinar a quién se le puede atribuir la responsabilidad de la emisión de los mensajes.
- Evitar la difusión de los mensajes cuando ésta se realiza a través de medios de comunicación sobre los cuales la autoridad electoral no tiene jurisdicción.

Al mismo tiempo, diversos actores se han quejado de que la prohibición de campañas negativas viola el derecho constitucional a la libertad de expresión. El argumento no debe desecharse del todo. La limitante sería justificable si con ella se adquiere un bien mayor, en este caso promover la participación ciudadana en las elecciones y contribuir al desarrollo de la democracia mexicana. Sin embargo, un análisis de los resultados electorales de los últimos dos años, tanto federales como estatales, muestra un ligero incremento de la participación ciudadana. Es decir, a partir de la reforma 2007-2008 hay relativamente menos abstencionismo que antes.

Por lo tanto, debe discutirse una nueva reforma con el fin de maximizar el marco de libertades bajo el que se desarrolla la contienda política. Frente a un escenario en el

que se contraponen la libertad de expresión y la censura, el Estado mexicano debe optar, siempre, por ampliar el ejercicio de las libertades.

Al ampliar la libertad de expresión en las contiendas electorales, la responsabilidad de evaluar la calidad de la propaganda no recaerá en la autoridad, sino en los ciudadanos, quienes castigarán y premiarán con sus votos a los partidos políticos. Confiar en el buen criterio de los votantes sin duda fortalecerá la democracia mexicana. También es una buena manera de construir cultura cívica.

Aun así, es importante mantener la prohibición de atacar a las instituciones del Estado, en especial a las autoridades electorales. México ha invertido una enorme cantidad de recursos en sus autoridades electorales, para que éstas garanticen la protección de la voluntad que los ciudadanos manifiestan en las urnas.

Áreas de oportunidad para reformas sobre campañas negativas

Para la próxima reforma electoral deben modificarse dos aspectos relacionados con la libertad de expresión en las campañas:

- Permitir el libre ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas electorales, a través de eliminar la prohibición de utilizar expresiones que denigren a los partidos o que calumnien a las personas. La idea es que no sean las autoridades electorales las que sancionen las estrategias de campaña de cada partido, sino los propios ciudadanos a partir de su valoración subjetiva, cuando emitan su voto.
- Mantener la prohibición a partidos políticos, sus candidatos y militantes, de utilizar expresiones que denigren a las autoridades electorales y al resto de las instituciones democráticas.⁴ Si los actores políticos atacan a las autoridades electorales, se vulnera la principal condición del régimen democrático moderno, basado en elecciones auténticas y libres; pero al mismo tiempo se lastima la legitimidad de

⁴ El resto de personas como académicos, editorialistas, periodistas, entre otros, no tendrían esta limitante. Su responsabilidad frente a la estabilidad del régimen democrático no es la misma que la que tienen los partidos políticos.

todos los representantes electos. El camino de la denigración a las autoridades electorales tiene un fin catastrófico para la democracia.

Conclusiones

La reforma electoral 2007-2008 es una importante contribución a la vida democrática nacional. Las disposiciones constitucionales y legales sobre financiamiento público, acceso a radio y televisión y campañas negativas, modificaron de manera importante el comportamiento de los actores políticos y el modelo de competencia electoral. Ahora hacen falta ajustes que permitan darle una vida estable a las disposiciones electorales.

Un avance de la reforma consistió en disminuir el financiamiento a los partidos y limitar su crecimiento. El siguiente paso debe ser vincular este financiamiento a la participación ciudadana, de manera que los partidos tengan más incentivos para diseñar campañas electorales y propuestas atractivas para el electorado.

Debido a que el esquema de acceso a radio y televisión ha sido exitoso, sólo se requieren ajustes menores, como que los partidos determinen el formato y la duración de sus mensajes y que éstos no deban transmitirse en horarios rígidos. Las estrategias de los partidos y la interacción del IFE con los medios de comunicación deberán ser los principales elementos que definan la utilización del tiempo del Estado en radio y televisión durante las campañas electorales.

Finalmente, debe ampliarse la libertad de expresión en las campañas para que sean los ciudadanos, con su voto, los que castiguen su abuso. La ampliación de los derechos y libertades de los individuos fortalece al Estado democrático de derecho y sienta las bases para la construcción de una cultura cívica responsable. Sin embargo, dado que en una democracia los partidos políticos tienen una responsabilidad especial a favor de la credibilidad de las elecciones y de la estabilidad política nacional, la Constitución debe seguir protegiendo a las instituciones democráticas ante ataques denigrantes de los partidos o de sus candidatos.