

LA CRISIS DEL MODELO ELECTORAL MEXICANO: FINANCIAMIENTO, MEDIOS, INSTITUCIONES Y POLÍTICA SOCIAL

ALBERTO AZIZ NASSIF
ERNESTO ISUNZA VERA

I. INTRODUCCIÓN: CONFLICTOS Y CICLOS ELECTORALES

1. A LA VUELTA DE DIEZ AÑOS ERA DIFÍCIL SABER QUE, con todos sus avances, la reforma electoral de 1996 entraría en una importante crisis después de haber servido de marco para regular cuatro procesos electorales: dos elecciones presidenciales (2000 y 2006) y dos comicios intermedios (1997 y 2003). Sin embargo, unos cuantos años más tarde ha quedado establecido que se necesitan cambios en el modelo electoral: tanto en las reglas de operación como en las relaciones entre financiamiento público y política, dinero partidista y medios de comunicación, así como en los espacios de vinculación entre la política social y las elecciones.

En este texto buscamos mostrar de qué forma el actual modelo electoral ha entrado en crisis al dejar de generar equidad y confianza, objetivos estratégicos que motivaron la reforma de 1996, la última de una generación de cambios a las reglas electorales con los que se quiso enfrentar los problemas de la transición democrática mexicana.

Las reformas electorales a partir de la década de los sesenta del siglo pasado han tenido ciclos en donde ha prevalecido una idea. Por ejemplo, en los años sesenta y setenta la idea fue ampliar el espectro partidista, primero con la inclusión de la oposición en el Poder Legislativo a través de mecanismos de representación proporcional; luego mediante la inclusión de partidos tanto en el espacio de la izquierda como en el de la derecha. En cada fase de estas reformas hubo procesos políticos y sociales que desencadenaron tales cambios. Por ejemplo, fue la sucesión de 1976 la que puso en crisis el modelo de partido hegemónico, cuando la oposición fiel (el PAN) no participó. Esa ausencia dejó al PRI correr solo en una pista, lo que terminó por quitarle credibilidad a los últimos harapos que justifi-

caban a México como una democracia. Sin duda la reforma de 1977 consistió en la ampliación del sistema de partidos. Luego vino la sucesión de 1988 y la ruptura que representó el cardenismo, más los importantes avances electorales que había experimentado la oposición en el ámbito regional, para volver a evidenciar que, además de la inclusión controlada de los partidos, el sistema político tenía ya importantes expresiones de pluralidad, pero que las reglas electorales eran incapaces de procesar esa realidad. Fue a partir de 1988 cuando el fraude electoral, como generador de desconfianza, y la enorme inequidad que había por la competencia entre el partido gobernante y la oposición abrieron un nuevo ciclo de reformas que se inició en 1989-1990, y que tuvo un segundo momento en 1993 y 1994, en que se trató de darle credibilidad a las elecciones. El gran problema de la sucesión de 1994 fue la inequidad entre los contendientes, por lo que con la reforma de 1996 se intentó resolverlo: certeza y equidad, para construir una institucionalidad con perfiles de autonomía, en donde el signo más notable fue la salida del gobierno de los organismos electorales; además, el cambio en las condiciones de la competencia, lo cual se hizo a través de un financiamiento público amplio, que posibilitó a la oposición el acceso garantizado a la radio y la televisión durante las campañas electorales.

Es conveniente recordar que 1996 tuvo dos momentos contrastantes: una reforma constitucional que contó por primera vez en mucho tiempo con el acuerdo de todos los actores políticos involucrados, y en donde sobresalió la modificación del artículo 41 de la Constitución, que perfiló la autonomía del principal organismo electoral. El segundo fue la ley reglamentaria, el nuevo código electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Cofipe), que fue aprobado sólo por el PRI, porque la oposición no estuvo de acuerdo con el modelo de financiamiento ni con el esquema de acceso partidista a los medios de comunicación electrónica. Prácticamente en este punto es donde surge el problema más importante que ahora enfrenta el modelo electoral mexicano: la relación entre dinero, medios, institucionalidad y política social, temas centrales de este trabajo.

2. Después de un proceso largo y complicado (1977-1996) para llegar a un modelo electoral –vigente durante los últimos diez años–, con la falsa imagen de que se había generado una “reforma definitiva” y, sobre todo, que posibilitó cambios importantes como la generalización de una competencia partidista y la alternancia en todos los puestos de elección popular en México –desde las alcaldías hasta la presidencia de la república–, resulta difícil admitir que se necesita una nueva generación de reformas político-electora-

les. Sin embargo, el conflicto de 2006 muestra que éstas sí son necesarias. Con la convocatoria de la reforma del Estado se ha empezado a formar un consenso para llevar a cabo la siguiente generación de reformas.

El proceso electoral de 2006, otra sucesión presidencial conflictiva, ha vuelto a encender los focos rojos sobre algunos de los puntos que resolvió de forma inadecuada la reforma de 1996. La mirada sobre los problemas cambia en medida en que hay conflictos que modulan nuevos escenarios. Además existe cierta progresión en los problemas; así tenemos que no es lo mismo el esquema de financiamiento y medios de 1997 –cuando hubo un proceso sin conflicto, cambios políticos como el inicio de los gobiernos divididos y el factor simbólico que dejó la primera elección directa del jefe de gobierno de la ciudad de México– que lo que sucedió seis años después, con otros comicios intermedios, que resultaron los más caros de la historia reciente del país y, al mismo tiempo, los de mayor abstención de que se tenga memoria.

Del mismo modo, cuando comparamos la sucesión de 2000 con la de 2006, observamos procesos inversamente proporcionales: en el primer caso quedará registrado que se trató de una sucesión excepcional por no haber presentado conflicto, además de haberse dado en ella la primera alternancia presidencial. En cambio, en 2006 se perdió una buena parte de las fortalezas ganadas entre 1997 y 2000, sobre todo en materia de certidumbre, confianza ciudadana y calidad electoral, esta última entendida en su expresión más simple de una relación entre costos y beneficios.

Una parte central de la lógica de la reforma de 1996, tanto en el aspecto constitucional como en el reglamentario, fue generar confianza en los procesos electorales, al mismo tiempo que una competencia equitativa entre los partidos. El costo de este proceso fue una inversión política, que se hizo porque el saldo era muy positivo: terminar con los conflictos poselectorales y sentar las bases para construir un sistema democrático. En ese caso se estableció una costosa ingeniería de procesos institucionales, la edificación de organismos electorales con presupuestos considerables que el país no conocía porque, en efecto, se trataba de un nuevo modelo: bajar topes de campaña, privilegiar el financiamiento público, tener acceso a la televisión, subir los pisos de recursos de todos los partidos, así como una serie de medidas que garantizaran una estructura electoral formada por cientos de miles de ciudadanos, funcionarios, consejeros, sin dejar de lado la implementación de mecanismos que dieran certeza: una credencial de elector con múltiples candados, boletas impresas en papel de seguridad y foliadas, etcétera.

Todo eso costaba mucho, pero valía la pena. A tal grado se apreciaba la ventaja, que el tema de los procesos costosos no estaba a debate. Por el

contrario, el supuesto era que se pagaba lo necesario para generar un cambio de modelo: de incertidumbre en las reglas y certeza en los resultados (porque siempre ganaba el mismo partido, con la pesada carga de contar con todo el respaldo del aparato estatal) a certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados.

Sin saber bien de qué forma, lo apenas perceptible mostró signos preocupantes. Los primeros escándalos ocurrieron en la sucesión de 2000: los casos del Pemexgate y el de los Amigos de Fox constituyeron las primeras señales de alerta. Algo no funcionaba del todo bien. La paradoja era clara: cuando por fin se había logrado producir una alternancia presidencial pacífica, cuando México llegaba a lo que parecía su elección fundadora, el dinero por debajo de la mesa y el rompimiento de las reglas representaron problemas graves aunque no se tradujeron en un conflicto social.

No que México estuviera destinado a caer sistemáticamente en la desgracia, sino que el país había llegado a lo que padecían muchas otras democracias: un modelo personalizado, mediático, en el que los partidos o estaban en los medios o no podían hacer política, lo cual propiciaba problemas de infrafinanciamiento y litigios por la necesidad de romper las reglas de los topes de campaña. Era paradójico: cuando se había conseguido normas y condiciones de competencia equitativas entre partidos, entró en escena una suerte de *Alien*, un pasajero extra, un incentivo perverso que pondría al modelo contra la pared. De esa forma, lo que se inicia en 2000 tiene una lamentable continuación en 2003, con las elecciones intermedias, y entonces lo que antes parecía un entramado de virtudes empieza a verse como problemático: un modelo de financiamiento costoso, completamente mediatizado, que borraba cualquier forma política de interlocución y debate para quedarse en batallas de *spots* y “guerra sucia” (*going negative*). México alcanzaba una modernidad electoral, pero su base de sustentación presentaba una grave enfermedad: la mediocracia de la política.

A pesar de varias iniciativas de reforma, la clase política (los partidos y el gobierno) no quiso arriesgar nada antes de la sucesión de 2006. El cambio de pautas del juego no llegó. México asistió a las elecciones presidenciales seis años después de la alternancia de 2000 con las mismas reglas, pero con un juego político completamente diferente, es decir, con todas las piezas para armar un conflictivo rompecabezas sucesorio que dejaría muy maltricho al modelo electoral y, por supuesto, a las normas de 1996.

3. Como una hipótesis general consideramos que las elecciones de 2006 mostraron, de forma amplificada, las dificultades de un modelo electoral que se ha mediatizado de forma progresiva: el gasto en medios masivos de

los partidos en 2006 fue de 70% de su presupuesto,¹ cuando en 2000 fue de 54%² Esta mediatización se acompañó de campañas largas, altos montos de financiamiento público y una fuerte competencia electoral, lo cual produjo la peor “guerra sucia” que se recuerde en décadas. Si a ello agregamos los antecedentes de 2004 y 2005, los escándalos de corrupción en el equipo del jefe de gobierno del Distrito Federal y el proceso de su desafuero, tenemos los ingredientes de una mezcla que resultó explosiva por el grado de polarización a que llevó al país.

Todos estos elementos (gran mediatización, “guerra sucia” prolongada, alta competencia, polarización) construyeron un clima denso en torno al proceso electoral. En estas condiciones, se necesitaba en principio de un arbitraje muy profesional que marcara de forma transparente, ejerciera el liderazgo moral para propiciar un clima de certeza y tomara decisiones contundentes que acotaran los márgenes de la disputa. Este factor tampoco funcionó y la autoridad terminó cometiendo errores estratégicos en momentos críticos del proceso, lo cual erosionó de manera importante los espacios ganados en términos de confianza y certidumbre.

Si desagregamos el planteamiento anterior en hipótesis particulares tenemos que:

a) El modelo de financiamiento público de los partidos tuvo una utilidad política importante, permitió que en la fase incipiente de la transición democrática se logran condiciones de competencia más equitativas, especialmente para la oposición. Una vez culminada esta fase, la importante inversión pública empezó a tener rendimientos decrecientes, sobre todo en términos de confianza y certidumbre.

b) El esquema de compra privada de tiempos en radio y televisión fue, en un primer momento, con la reforma de 1996, un mecanismo que acompañó a la generación de condiciones de equidad. Cuando ello se logró, se empezaron a manifestar problemas importantes, tanto por la ilegalidad en que los partidos incurren como por los problemas que representa tener una fiscalización eficaz y, quizá lo más importante, porque se generan climas de violencia y el debate político desaparece por completo.

c) El modelo de autoridad electoral ciudadanizada logró crear confianza en la sociedad, equilibrios entre los competidores y control de la estructura profesional. Sin embargo, el procedimiento de cambio de autoridades en 2003 sembró la semilla de la ilegitimidad que fue abonada por el pobre

¹ *El Universal*, 23 de abril de 2007.

² El porcentaje se refiere sólo al gasto en medios, el cual se incrementó en 2006 hasta llegar al 70; sin embargo, se cree que el gasto electoral es mucho mayor, además de que los partidos pueden presentar una facturación diferente del gasto real. En suma, se trata sólo de aproximaciones.

desempeño y los cuestionados resultados. Lo que mostró esta crisis fue resultado de un modelo que dio su máximo, pero que ahora necesita urgentemente ser transformado.

d) La transición política mexicana incluyó en materia electoral una transformación de los modos tradicionales del fraude en prácticas sofisticadas de falsificación del derecho al voto libre. La compra y coacción del voto nunca han desaparecido del repertorio de los candidatos y partidos de todo el espectro político. Sin embargo, en las últimas elecciones federales se vivió una serie de experiencias que permiten formular una política integral de protección de los programas sociales, entendidos como los instrumentos para hacer efectivos los derechos también sociales. En un contexto de elecciones altamente competidas, la diferencia de un punto (o menos) entre dos candidatos hace posible que prácticas de compra y coacción, así como manipulación gubernamental de programas sociales, puedan inclinar la balanza a favor de un candidato o partido de manera ilegítima.

Las elecciones de 2006 parece que han abierto otra vez el ciclo del conflicto y tal vez también el de una reforma. Diversos actores políticos y sociales se han dado a la tarea de revisar las agendas para lo que será una nueva reforma electoral. Este trabajo se inscribe en estos múltiples esfuerzos. A continuación haremos una exposición de los modelos actuales, de las alternativas que se necesitan y el esbozo de algunas reformas en cada uno de los cuatro espacios que abarca este trabajo.

II. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS:

¿UN PROBLEMA DE MODELO O DE MONTOS?

1. Los montos de las elecciones federales mexicanas

La construcción de consensos sociales tiene momentos específicos, y no siempre hay coincidencia entre la clase política, la percepción ciudadana y la opinión pública. Algunos vieron desde la reforma de 1996 el problema; otros más se dieron cuenta después de la sucesión de 2000, cuando se conocieron los escándalos de los expedientes ilegales de financiamiento a los partidos políticos: Pemexgate y Amigos de Fox. Sin embargo, fue con las de 2006 cuando se generalizó la opinión de que nuestras elecciones son muy costosas, que los partidos políticos gastan demasiado en las campañas, que éstas son muy largas y que la forma de invertir en radio y televisión sirve

para fabricar propaganda sucia en cantidades industriales, que además se paga con dinero de los ciudadanos.³

Con las cifras que da el IFE, sabemos que 70 centavos de cada peso invertido fueron a parar a los medios (a una estación de radio o a un canal de televisión), para formar un gran océano de propaganda sucia e impactar a los ciudadanos con *spots*. Esta es la dimensión de un problema complejo: la conflictiva relación entre dinero electoral y política partidista.⁴

En las elecciones intermedias de 2003 se llegó a una conclusión importante: lo absurdo de uno de los componentes de la fórmula de financiamiento que multiplica los montos de acuerdo con el número de partidos registrados. De esta forma, la elección intermedia para elegir a 500 diputados en 2003 superó la inversión de 2000, cuando se eligió además a la Cámara de Senadores y al presidente de la república. En 2000, incluido el financiamiento ilegal de Pemexgate y Amigos de Fox, el total del financiamiento público fue de 3 000 millones de pesos, y tres años después (en las elecciones intermedias) el monto subió a más de 4 800 millones de pesos.

Cuando tomamos en cuenta el costo del voto el contraste es mucho más fuerte: en pesos constantes con el valor de 2006, tenemos que en 2000 el costo general por voto fue de 133.50 pesos, mientras que en 2003 se incrementó a 203.56 pesos.

Al introducir los datos de 2006, tenemos uno que puede resultar paradójico: el costo por voto fue de sólo 100.36 pesos, el más bajo desde que empezó a operar el modelo, con las elecciones intermedias en 1997, cuando fue de 136.76 pesos. El costo de 2006 tiene ligeras variaciones después de los informes sobre la fiscalización del gasto de los partidos, porque el total de las multas que les impuso el IFE quedó por debajo de los 100 millones de pesos.⁵ El IFE hizo un cálculo del costo del voto, pero sólo tomó en cuenta el gasto en propaganda, y señaló que se gastaron, en general, 86.72 pesos por sufragio.

³ El monitoreo del IFE sobre la campaña de 2006 contiene nada más y nada menos que dos millones de horas de grabación, porque se supone que hay cinco minutos antes y cinco minutos después de cada *spot*. *El Universal*, 23 de mayo de 2007.

⁴ Según el IFE, de los 2 062 millones de pesos gastados por los partidos en medios, 67% fue para la televisión, 28.5% para la radio y 4% para la prensa escrita. *El Universal*, 23 de mayo de 2007.

⁵ En 2006 los partidos fueron multados con 98 millones de pesos, multas que se aplicaron de la siguiente forma: Alianza por México (PRI + Verde), 51.3 millones; CPBT (PRD + PT + Convergencia), 24.4 millones; PAN, 17.1 millones; Panal, 4.1 millones, y Alternativa, 262 000 pesos. Cfr. Resoluciones del Consejo General del IFE, reunión extraordinaria del 21 de mayo de 2007, México, D.F. <http://www.ife.org.mx>.

En cambio, en el año 2000 el costo del voto sí se modificó sustancialmente con los expedientes de Pemexgate y Amigos de Fox: sin esos expedientes, se tuvo un costo de 106.63 pesos por voto y, con ellos, se elevó 26.87 pesos, con lo cual pasó a 133.50 por sufragio.

2. *El modelo de financiamiento mexicano y sus paradojas*

El modelo de financiamiento público tiene varios componentes, fórmulas y pasos. Entre los criterios más relevantes se encuentra que el financiamiento público prevalece sobre el privado; los partidos tienen la obligación de rendir cuentas del dinero público y privado que reciben; los montos se reparten según un cálculo de costos mínimos de cada una de las campañas (diputados, senadores y presidente) y los montos se distribuyen de forma mixta: 70% de acuerdo con los votos obtenidos por el partido en la elección inmediata anterior y 30% de forma igualitaria entre todos los partidos con registro. Estos rasgos fueron inicialmente positivos porque ayudaron a superar el anterior modelo, en donde el financiamiento privado dominaba y el PRI, que era el partido hegemónico, concentraba los recursos abrumadoramente. Así, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1994, el PRI tuvo 78% del gasto electoral.⁶

Existen varios pasos para definir los montos del financiamiento público a los partidos. El primero consiste en calcular la bolsa de financiamiento de los gastos de campaña de los partidos, para lo cual se utiliza como base el costo mínimo de una campaña de diputado, que se multiplica por el número de diputados a elegir y por el número de partidos con registro (por ejemplo, 100 pesos x 500 diputados x 8 partidos); así se hace la operación para cada una de las elecciones y el conjunto de los montos dan como resultado el total del financiamiento para los gastos de campaña, a lo que se suma otro monto igual para actividades ordinarias de los partidos. Con este sistema los partidos reciben en años electorales dos bolsas iguales. A ello se agrega un monto para actividades específicas.⁷ Es necesario destacar varios elementos: en primer lugar que hay costos mínimos, que surgen de estudios que presenta el consejero presidente del IFE, los cuales se determinan con base en cotizaciones de la canasta básica en todo el país; en esta forma

⁶ Véase el texto de Alonso Lujambio, "México", en *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 382 y ss.

⁷ Sobre el modelo de financiamiento, véase "Elecciones, abstención y dinero partidista en México", en *El Estado mexicano: herencias y cambios*, tomo II, *Economía y política*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005.

se hizo el año 2000.⁸ En segundo lugar, están los topes de campaña, que es el monto máximo que cada partido o coalición de partidos puede gastar, el cual se calcula a partir de los costos mínimos y se le aplica una fórmula establecida en el Cofipe.⁹

La suma del financiamiento público en 1997 fue de 2 111 millones de pesos, en 2000 subió a 3 064 millones de pesos, pero cuando le agregamos los montos de Pemexgate y Amigos de Fox el monto se eleva a 3 836. Tres años después el dinero público volvió a subir hasta 4 823 millones de pesos. Y aquí está el dato paradójico: en 2006 el monto fue de 4 171 millones de pesos, 652 millones menos que en las elecciones intermedias. A simple vista los datos muestran que las elecciones intermedias son considerablemente más caras que las elecciones presidenciales.

CUADRO 1
Financiamiento público en elecciones federales, 1997-2006
(miles de pesos de 2006)

	1997	2000	2003	2006
Total	2 111	3 064	4 823	4 171

Fuente: elaboración propia con base en informes del IFE.

A los gastos del año 2000 hay que sumarle los dos expedientes de dinero irregular, Pemexgate y Amigos de Fox, los cuales se calculan como la mitad de las multas que estableció el IFE, es decir 500 millones de pesos para el PRJ y 272.5 millones de pesos para el PAN y el Partido Verde, que formaron alianza. El dinero de los Amigos de Fox provino de fuentes privadas; el del Pemexgate fue dinero público.

Otro de los rasgos del modelo es la eficacia de cada partido, expresada en la relación entre los recursos invertidos y la cantidad de votos obtenidos, que nos presenta datos importantes. Por ejemplo, en 1997 la proporción

⁸ Véase el acuerdo del Consejo General del IFE CG06/2000, en donde se establece el mecanismo del siguiente modo: mediante una ponderación de los datos sobre una canasta básica, se toma en cuenta también el tipo de distrito (urbano, mixto o rural); de la canasta básica se eliminan el primer y el último decil para llegar a una media. Cada año se actualizan los datos del cálculo anterior con la aplicación del índice de precios al consumidor.

⁹ Véase IFE, cuaderno "Organización del proceso electoral", México, 2006. La fórmula es la siguiente: para 2006: $(2.5 \times \$383\,034.53 \times 300) / 71 \times 161 = \$651\,428\,441.67$, que se traduce así: 2.5 x costo mínimo de campaña para diputado, actualizado al mes inmediato anterior, x 300 distritos electorales / número de días que dura la campaña para diputados de mayoría relativa x número de días que dura la campaña para presidente (p. 103).

fue correspondiente: el partido que más gastó fue el que obtuvo más votos, y así sucedió proporcionalmente con los que quedaron en segundo y tercer lugar. En las elecciones del año 2000, ya con la aplicación del modelo de forma completa, tenemos –sumando los expedientes fraudulentos– que el partido más eficaz fue el PAN, porque es el que más votos obtuvo y quedó en segundo lugar en inversión; el segundo lugar en votos es el que más invierte, el PRI, y el tercer lugar en votos es también el tercero en inversión, el PRD. En 2003 se da una proporcionalidad entre gasto y votos, porque lo obtenido en la votación corresponde a lo gastado, lo cual no impide que los altos niveles de abstención –prácticamente seis de cada diez ciudadanos no asistieron a votar– eleven el costo del sufragio por partido: el voto del PAN cuesta 179.65 pesos; el del PRI, 129.08, y el del PRD, 137.54; de esta forma el costo promedio se eleva de 102 pesos a 180 por cada sufragio entre 2000 y 2003.

Si hacemos la misma operación, en 2006 tenemos que el partido más eficaz de nuevo es el PAN porque gana más votos y ocupa el tercer lugar en cuanto al monto de inversión; el caso contrario es el PRI, que obtiene el tercer sitio en la votación y, sin embargo, es el que más dinero gasta; y al PRD le corresponde el segundo lugar en lo que se refiere a votos y también a gastos. De esta forma, el costo del voto del PAN es de 68.98 pesos, el del PRI es de 174.08 pesos y el del PRD es de 86.42 pesos.

Si tomamos en cuenta el costo del voto, sólo con el factor de financiamiento público de los partidos, es decir, sin tomar en cuenta la operación del IFE, tenemos que la percepción de que el costo de las elecciones se ha incrementado no se comprueba. De las cuatro elecciones organizadas con las reglas del modelo de 1996, el costo se ha mantenido, incluso ha bajado, con la excepción de 2003. El costo por voto fue, en 1997, de 136.76 pesos; en 2000, de 133.50 (con los dos expedientes fraudulentos); en 2003 sube a 203.56; y en 2006 baja a 100.36 pesos.

CUADRO 2
Costo del voto en elecciones federales, 1997-2006 (pesos de 2006)

	1997	2000	2003	2006
PAN	132.07	76.84	179.65	68.98
PRI	152.10	88.75	129.08	174.08
PRD	101.04	217.11	137.54	86.42
Total	136.76	106.63	203.56	100.36

Fuente: elaboración propia con base en informes del IFE.

CUADRO 3
Costo del voto en elecciones federales, 1997-2006, incluyendo
aportaciones del Pemexgate y de los Amigos de Fox (pesos de 2006)

	1997	2000	2003	2006
PAN	132.07	99.10	179.65	68.98
PRI	152.10	136.94	129.08	174.08
PRD	101.04	217.11	137.54	86.42
Total	136.76	133.50	203.56	100.36

Fuente: elaboración propia con base en informes del IFE.

El modelo, por lo menos en lo correspondiente a financiamiento público, no ha elevado el costo. Sin embargo, existe la percepción y un consenso en el sentido de que es necesario bajar los costos electorales. A esta situación también contribuye el hecho de que el costo global de los procesos electorales se incrementa, como veremos en el siguiente apartado, por la suma de los costos de los organismos electorales. Para tener una perspectiva más completa es necesario construir indicadores compuestos. En otras palabras, si el presupuesto que avaló el costo del modelo de financiamiento tenía como objetivo primordial crear certeza y confianza, así como las condiciones de equidad en la competencia para la conformación de un sistema de partidos fuerte, el costo se justificó en los primeros dos comicios (1997 y 2000), pero empezó a tener problemas importantes a partir de 2003 y en 2006 hizo crisis. Podríamos seguir con el mismo esquema de financiamiento hacia las elecciones intermedias de 2009, pero el riesgo es que la ciudadanía juzgue que se trata de un gasto enorme que es necesario abatir de manera radical.

En este momento se puede plantear dos acotaciones: la primera tiene que ver con la necesidad de reducir los montos, para lo cual se precisa un cambio de modelo que tenga al menos dos piezas, acortar las campañas y prohibir la compra privada de tiempo en radio y televisión; la segunda es cuánto se baja y sobre qué base se hacen los nuevos cálculos de las bolsas. Para ello retomamos la propuesta de reforma electoral que hace el Comité Conciudadano, en donde se establece la posibilidad de bajar en 50% el financiamiento público. El procedimiento se hace sobre la base del salario mínimo vigente en el Distrito Federal y ya no de la canasta básica, con lo cual se amarra a un indicador real y se deja de lado un factor más arbitrario; además se reducen los multiplicadores a la mitad: por ejemplo, para un cálculo de campaña de diputados se toma medio salario y se multiplica por

la lista nominal de electores, se reparte un 50% de forma igualitaria entre todos los partidos con registro y el otro 50% conforme a la votación obtenida en la anterior elección.

A medida que se incrementa el costo político-electoral, disminuye la satisfacción con el sistema democrático, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
Financiamiento a partidos políticos y satisfacción con la democracia

<i>Año</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>% satisfacción</i>
1997	2 111 493 862.21	45
2000	3 064 092 232.97	37
2003	4 896 905 277.42	18

Fuente: los datos se tomaron del texto "El costo de las elecciones federales de 2006 y la opinión pública", en www.propuestacivica.org.mx Los montos de financiamiento son del IFE y los de la satisfacción democrática son de Latinobarómetro.

Este recorrido nos lleva a una primera conclusión: el problema no sólo es de montos, también es de modelo. La necesidad de restaurar la certeza, la confianza y la equidad nos lleva a mirar hacia un cambio de modelo en la próxima reforma electoral. El costo del modelo tiene su expresión en el uso del dinero público durante las campañas electorales, es decir, el alto gasto en largas campañas mediáticas. Al mismo tiempo, no se puede dejar de lado otros gastos millonarios que hacen los partidos políticos para promoción del voto, lo cual no entra en sus informes al IFE.

Pero vamos a analizar antes la otra parte del problema: el esquema de acceso a medios masivos en tiempos de campaña, es decir, la relación entre política electoral, financiamiento público y medios de comunicación.

III. CAMPAÑAS ELECTORALES Y MEDIOS MASIVOS: ¿COMPRA PRIVADA O DISTRIBUCIÓN OFICIAL?

1. *Más vale pedir perdón, que pedir permiso...*

Manuel Castells ilustra con claridad meridiana el momento mexicano de la relación entre política, medios y dinero: "La política se ha encerrado en el

espacio de los medios. Los medios se han vuelto más poderosos que nunca, tecnológica, financiera y políticamente. Su alcance global y su interconexión les permiten escapar de los controles políticos estrictos [...] La política mediática es una operación cada vez más cara [...] Los actores políticos padecen una infrafinanciación crónica y la brecha entre los gastos necesarios y los ingresos legales ha aumentado de forma exponencial, y continúa haciéndolo [...] esta es la matriz de la corrupción política.”¹⁰

Varios rasgos son cada vez más absurdos en el actual modelo electoral. Sin duda uno de ellos es que México tiene un circuito electoral perenne, ya que prácticamente todo el tiempo hay algún proceso en marcha. Cuando terminan los comicios federales se inician los locales y luego de nuevo los federales y así sucesivamente hasta formar un “círculo perfecto”. En algunos casos se dan procesos concurrentes, pero en otros un mismo estado de la república tiene dos procesos locales separados sólo por unos cuantos meses. Si a ello se suma que los partidos han entrado en una dinámica de elecciones internas y precampañas, prácticamente los procesos se suceden sin descanso. México es el país de las elecciones permanentes.

Este escenario de competencia permanente complica de forma importante la pista de los ejercicios de gobierno, porque si todo el tiempo los partidos están compitiendo, pidiendo el voto y marcando diferencias con sus antagonistas, ¿a qué hora se gobierna? ¿Cuándo es el momento de formar consensos y de debatir para legislar? El país entero está atrapado en esta dinámica. Si la política y las campañas se hicieran de forma proporcionada a los territorios, la fragmentación de cada proceso sólo tendría vida en su lugar de origen. Pero con el fenómeno de la mediatización el escenario se transformó drásticamente. Las campañas para los partidos y los candidatos sólo tienen sentido si se desarrollan en los medios electrónicos, en radio y, principalmente, en televisión.

Cuando se hizo la reforma de 1996, junto con el financiamiento público llegó el acceso libre a los medios electrónicos. El objetivo era elevar los niveles de competencia entre los partidos de oposición, para lo que se necesitaba modificar el acceso a los medios electrónicos, a la televisión. Antes de 1996 sólo el PRI, en calidad de partido gobernante, tenía la capacidad económica para acceder a la televisión. Las condiciones de inequidad forman parte del clima de los procesos electorales.

El modelo de 1996, con los incrementos en el financiamiento público, propició la llegada de la oposición a las pantallas de televisión en tiempos de campañas y en horarios estelares. Así se rompió el monopolio

¹⁰ Manuel Castells, *La era de la información*, tomo II, *El poder de la identidad*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p. 371.

televisivo del PRI. De igual forma que con el financiamiento, el acceso a medios tuvo dos rutas: los tiempos oficiales y la compra privada. En la primera se hizo un reparto de tiempo por parte de la autoridad electoral de acuerdo con el criterio de 70% según la fuerza electoral del partido y 30% de forma pareja a todos los partidos con registro. Además, cada partido tenía la libertad de comprar tiempos en medios con la única limitación de no rebasar los topes de campaña establecidos para cada contienda. Por supuesto, la parte oficial es infinitamente menor que la de la compra privada de tiempos.¹¹

En principio el objetivo de la equidad fue bienvenido y, en teoría, el diseño de estas reglas generaría condiciones reales de competencia, es decir, circunstancias para que hubiera alternancia en el poder. En la primera experiencia el resultado fue positivo: las elecciones intermedias de 1997 permitieron que la Cámara de Diputados dejara de tener una representación mayoritaria del partido gobernante y se iniciara el ciclo de los gobiernos divididos. La alternancia en 2000 no se entendería sin estos componentes de financiamiento público predominante y campañas de medios abundantes.

Sin embargo, lo que ya había pasado en otros países comenzó a experimentarse en México: el esquema de mediatización, además de personalizar la política, terminar con el debate y hacer del *spot* el instrumento dominante de la "guerra sucia", somete a los partidos a situaciones de infrafinanciamiento; es tan costoso el acceso a la televisión, y en esa lógica resulta indispensable estar todo el tiempo en la pantalla chica, que se cae fácilmente en expedientes ilegales que rompen los topes de campaña. Así que *más vale pedir perdón, que pedir permiso*, como dice el dicho popular; hay que gastar para obtener más votos y ganar la elección, aunque después se tenga que pagar una multa.

Si los gastos globales del financiamiento público se han mantenido y el costo del voto no ha subido, en materia de medios sí ha habido una acentuación de la tendencia. Se calcula que, entre 2000 y 2006, el gasto de los partidos en medios se incrementó de 54% a 75%, lo que significa que en la

¹¹ De acuerdo con el artículo 44 del Cofipe, existen varios tiempos oficiales: por ejemplo 15 minutos mensuales para radio y televisión, además de un programa especial que se transmitirá dos veces la mes; en el artículo 45 se establece que los partidos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales; y en el artículo 47, que en las elecciones presidenciales los partidos harán uso de un tiempo total (oficial) de 250 horas en radio y 200 en televisión; en tiempos de campaña, sigue el artículo 47 en su inciso c), el IFE pondrá a disposición de los partidos hasta 10 000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno. "En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando se elija a integrantes del Congreso de la Unión."

última elección presidencial los partidos y candidatos gastaron casi ocho de cada diez pesos de su financiamiento en medios.¹²

El modelo electoral ha creado dos fenómenos que se encuentran vinculados entre sí de forma estrecha y que han llegado a constituir un lastre para la incipiente democracia mexicana: la partidocracia y la mediocracia.

– *La partidocracia* representa a una clase política organizada en partidos que han perdido contacto con la ciudadanía; partidos que han sido incapaces de construir acuerdos para consolidar la democracia y fortalecer el desarrollo del país. Se trata de un sistema en donde las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva y la ciudadanía se ve restringida o marginada de la participación política. Una expresión son los partidos que tienen dinero público (mucho dinero) y televisión, y se concentran en hacer política sólo entre las élites.

– *La mediocracia*, que es la pareja y el complemento de la partidocracia: ambas se reproducen en una democracia, pero en “la democracia, la justicia la imparten los jueces y los tribunales; en la mediocracia, son los medios los que absuelven y condenan. En la democracia, la verdad surge de los hechos y el análisis; en la mediocracia, la verdad la tiene el que muestre más videos. En la justicia de la democracia, el acusado tiene derecho a un defensor y es inocente hasta que se pruebe lo contrario; en la mediocracia, la imagen es acusadora, prueba y verdugo, y la condena es irreparable e inapelable”.¹³

2. *El modelo mediático de la política: dinero y televisión*

El problema de corrupción que viven hoy los partidos políticos en México tiene su origen en la última reforma electoral de 1996. La presencia en la televisión se volvió imprescindible. Sin embargo, con el esquema no sólo llegó la alternancia, sino también la ausencia de debates, de ideas y de proyectos. La elección de 2003 fue una campaña de medios, pero no tuvo ideas ni proyectos, sino pura mercadotecnia. La elección de 2006 fue completamente mediática.

Los partidos tienen financiamientos millonarios que son canalizados principalmente a la televisión; el dinero sale de la hacienda pública para llegar a las cajas de las televisoras. Con ello se hacen campañas de mercado-

¹² El dato de 2000 está tomado de Alonso Lujambio, “México”, *op. cit.*, y el de 2006 es del secretario técnico de la Comisión de del Fiscalización del IFE, *El Universal*, 23 de abril de 2007.

¹³ Pablo Antillano, “La mediocracia”, en Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005, p. 18.

tecnia y la ciudadanía se intoxica de *spots*. El eslabón que le faltaba a este modelo era una reforma a la ley de radio y televisión hecha a la medida de las necesidades de las grandes empresas de televisión comercial. Estamos ante una regulación débil, un espacio radioeléctrico repartido de forma discrecional y un beneficio concentrador para las grandes televisoras. La inconstitucionalidad de la llamada “ley Televisa”, que decretó la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede servir para una nueva reforma en materia de medios y telecomunicaciones.¹⁴

La fórmula del modelo actual se puede establecer de la siguiente forma: política electoral + financiamiento público = campañas en medios masivos. En reportes parciales de las elecciones de 2006, los candidatos entregaron al IFE los datos que aparecen en el siguiente cuadro, pero el problema es que, a pesar de tratarse de datos que supuestamente cubrían sólo un porcentaje del voto, en el caso del PAN las cifras no coinciden, hay una diferencia significativa de 176 millones; mientras que en el PRI y el PRD sí aparece el mismo monto.

CUADRO 5
Gasto en medios masivos de los tres principales candidatos
a la presidencia en 2006

<i>Partido</i>	<i>Monto (pesos)</i>	<i>% del tope de campaña</i>
PAN	433 772 344*	74%
Alianza por México	444 844 809**	70%
CPBT	402 841 593***	63%

Fuente: informes especiales de gastos aplicados a la campaña presidencial, www.ife.org.mx.

* Acumulado al 31 de julio. ** Acumulado al 26 de julio. *** Acumulado al 31 de junio.

De acuerdo con las cifras oficiales del IFE, el gasto acumulado de las campañas políticas de presidente de la república en el periodo oficial, del 19 de enero al 28 de junio, fue el siguiente:

¹⁴ Después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los principales artículos de la “ley Televisa” eran inconstitucionales, en un espacio transparente de debate frente a la nación, se abre una oportunidad para que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo puedan presentar una nueva iniciativa de ley.

CUADRO 6
Gasto en medios por partido en 2006 (miles de pesos)

	PAN	CAPM (PRI+PVEM)	CPBT (PRD+PT+CPP)	Otros partidos ¹
Prensa (P)	2 505.23	20 787.60	1 304.62	1 123.59
Radio (R)	91 599.68	51 945.19	89 807.23	4 366.45
Televisión (T)	127 276.52	294 988.73	267 987.50	24 336.71
Total de P+R+T	231 381.44	367 721.52	359 099.35	29 826.75
Total de otra propaganda ²	36 456.55	77 123.29	24 512.77	3 223.29
Gasto acumulado	257 837.99	444 844.81	383 612.12	33 050.05

Fuente: "Equidad y transparencia en la contienda electoral", México, IFE, 2006.

¹ Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Socialdemócrata.

² La "otra propaganda" es la hecha en salas de cine, anuncios espectaculares y páginas de internet.

Según datos del IFE, el partido que ocupó el tercer lugar en cuanto a inversión en medios fue el ganador de la elección, así que su campaña resultó ser la más eficiente en esos términos. El caso extremo fue el del PRI, que obtuvo el tercer lugar en la votación, pero fue el que más gastó. El PRD quedó en una situación intermedia, ya que su voto lo llevó al segundo lugar, al igual que su gasto.

Sin embargo, si al gasto del PAN le sumamos los montos de la inversión que hicieron en medios la presidencia de la república y el Consejo Coordinador Empresarial, como dos aliados que enfocaron su publicidad en radio y televisión a apoyar al candidato panista, en contra de su principal contendiente, la relación se modifica. En los *spots* empresariales hubo una campaña que fue completamente ilegal, prohibida de acuerdo con las reglas del Cofipe.¹⁵

En lo que corresponde a Fox, hubo dos etapas de propaganda oficial por parte de su gobierno: la primera, centrada en su persona –estuvo al aire durante las primeras semanas y por orden judicial tuvo que despersonalizarse–, duró hasta un mes antes de terminar la campaña, cuando se interrumpe la propaganda oficial; y la segunda, la de su discurso cotidiano. Esta segunda etapa resulta difícil de contabilizar, pero, dada la centralidad mediática que tiene la presidencia de la república, se trataba de declaraciones a las que en los medios se les concedía la misma importancia que a las de

¹⁵ El artículo 48 del Cofipe establece: "1.- Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales [...] 13.- En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros."

los principales contendientes en las elecciones de 2006. La intervención presidencial fue un tema polémico durante la campaña, sobre todo porque polarizaba la opinión entre los que justificaban el derecho de la presidencia a promocionar sus logros de gobierno y a establecer sus preferencias políticas, y los que tenían una posición diferente porque consideraban que el uso de espacios públicos de forma partidista distorsionaba las condiciones de equidad de la competencia.

En un seguimiento que hizo el PRI del gasto presidencial en *spots* se llegó a establecer que, entre enero y mayo de 2006, la presidencia de la república había difundido 456 375, lo cual representaba un monto de 1 709 millones de pesos.¹⁶ En este punto es necesario plantear al menos que el tema de la publicidad gubernamental en tiempos de campaña electoral es polémico.

Según datos generales, el monto de los gastos en medios por parte de la presidencia de la república fue de 15 776 millones de pesos en los seis años de gobierno foxista; simplemente en el último año del sexenio se gastaron 2 784 millones de pesos; y la tendencia se acentúa porque ahora Felipe Calderón supera a Fox; si en el sexenio pasado se gastaron 7 203 pesos diarios, en éste se gastan 10 136 pesos.¹⁷ Además, en 2006 la situación se agravó porque el presidente de la república se encargaba de forma cotidiana, un día si y otro también, de tomar parte en la campaña con descalificaciones como la de “no cambiar de caballo a mitad del río” (en referencia al modelo alternativo que planteaba el candidato del PRD), o declarándose en contra de las políticas “populistas”, en un contexto en el que al candidato perredista se le estigmatizaba con el calificativo de populista. De cualquier forma, la inversión de la presidencia sí se puede considerar como un factor que llegó a desequilibrar la contienda a favor del candidato del PAN.

CUADRO 7
Spots difundidos por la presidencia de la república
entre enero y mayo de 2006

<i>Mes de 2006</i>	<i>Spot difundidos</i>	<i>Monto en pesos</i>
Enero	8 484	86 849 926
Febrero	77 803	442 165 940
Marzo	51 657	248 483 358
Abril	156 117	505 085 806
Mayo*	162 314	427 403 706

Fuente: diario *Reforma*, 23 de mayo de 2006.

* Difusión proyectada al 23 de mayo.

¹⁶ La empresa que hizo el estudio fue Verificación y Monitoreo.

¹⁷ *El Universal*, 23 de mayo de 2007.

El mismo Tribunal Electoral calificó las intervenciones del presidente Fox como uno de los rasgos que más pusieron en peligro la elección. Es probable que si el Tribunal no hubiera emitido un dictamen con serias lagunas de lógica, como afirmar que no se podían cuantificar las irregularidades y acto seguido hacer una valoración para juzgarlas, habría llegado a la conclusión de que existían razones de peso para anular el proceso.

Una campaña completamente mediática polarizó el clima político. Frente a ello la autoridad electoral decidió salirse por la vía fácil de renunciar al arbitraje de los conflictos que generó la “guerra sucia”. A pesar de las prohibiciones explícitas del Cofipe respecto de la propaganda descalificatoria, los consejeros electorales decidieron optar por el recurso de la libertad de expresión y de que los partidos y candidatos emitieran los mensajes a su gusto. Hipotéticamente, hubo un claro interés político en dejar correr la campaña de “guerra sucia” y no asumir el arbitraje. Como en otros casos, fue el Tribunal Electoral, último recurso en la materia, el que ordenó modificar y suprimir ciertos mensajes que se tipificaban como prohibidos en el artículo 38 del Cofipe.¹⁸

Al igual que con el financiamiento público, el problema del acceso a los medios es de modelo, no de montos. Una parte significativa del conflicto político se encuentra en el esquema de medios, es decir, en la compra privada de tiempos en radio y televisión. Esta conflictividad se integra en varias zonas.

- En primer lugar, los instrumentos de fiscalización parece que no alcanzan a detener los incentivos para salirse de la regla, porque la penalización es preferible a perder una elección por no haber tenido una presencia contundente en la televisión. Mientras la mediatización sea el vector de las campañas será difícil tener reglas e incentivos capaces de inhibir la compra de tiempos, incluso por arriba de los topes. El mejor ejemplo del problema de este modelo se presentó con la fiscalización de 2006. Otra vez muestra problemas y no se trata sólo de deficiencias en la fiscalización, ni de montos de financiamiento, sino de la lógica misma del modelo. Los partidos políticos, independientemente de su tamaño, siempre optarán por romper el tope de gastos para estar todo el tiempo en los medios, como un recurso indispensable para ganar elecciones. Después, simplemente pagarán la multa correspondiente. En este caso hay dificultades adicionales: en primer lugar está el monitoreo del IFE. Existe un 38% del tiempo comprado que ahora los partidos no reconocen; son 281 000 *spots* cuya responsabilidad nadie asume. Ya se había señalado que el monitoreo del IFE era ineficaz; ahí

¹⁸ En el párrafo I, inciso p, se prohíbe a los partidos hacer propaganda que contenga diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación y denigración.

están los resultados.¹⁹ ¿Cómo es posible que el IFE haya aceptado dejar fuera el 38% de los *spots*? ¿O la fiscalización es negociable o el error del monitoreo es garrafal? Si hubo intimidación política, grave; o si hay errores en la contabilidad, también grave. ¿Quién se hace responsable?²⁰

- En segundo lugar, mientras el arbitraje sobre cierto tipo de campaña se encuentre del lado cualitativo, el litigio entre libertad de expresión y censura va a gravitar como un problema de difícil solución.

- En tercer lugar, una vez alcanzados los objetivos de contar con una base de equidad en la competencia, cuya expresión fue el acceso de todos los partidos a la televisión en horarios *prime time*, se puede pasar a otro modelo de acceso a medios que deje atrás la compra privada y establezca condiciones también de equidad pero vinculadas a otra forma de hacer campaña y de hacer elecciones, en donde se pueda pasar del dominio de los *spots* y las estrategias de “guerra sucia” a una política que tenga como centro la información de las ofertas partidistas y el debate entre candidatos, una forma más democrática de construir proyectos políticos. Mientras los partidos y los candidatos puedan comprar tiempos de forma privada, sólo se asegura que seguiremos observando climas de alta polarización social y crispación política, muy bajos niveles en el debate político y déficit en los mecanismos de fiscalización. El caso contrario, prohibir la compra de tiempos en radio y televisión y sólo hacer uso de los oficiales, no necesariamente garantizaría el fin de la propaganda sucia, sólo la atenuaría. Para lograr un debate de mejor calidad se necesita generar incentivos para que los partidos y candidatos obtengan mayores ganancias en una lógica de propuesta que en una lógica de diatriba.

La construcción de una nueva base de confianza ciudadana tendría que iniciarse con un cambio en las reglas del juego, con un modelo que regule una competencia más racional y menos polarizante. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, hay una amplia desaprobación respecto del gasto en las campañas electorales. En una encuesta del PNUD sobre protección de programas sociales, en dos grupos (beneficiarios y no beneficiarios de los programas) resulta que prácticamente nueve de cada diez ciudadanos están en contra del excesivo gasto en las campañas.

¹⁹ Durante la campaña, el Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral en su comunicado del 21 de junio hizo críticas importantes al monitoreo que el IFE contrató con la empresa IBOPE. La metodología y la forma agregada de datos sólo permitían consultas muy marginales.

²⁰ Se puede esperar que con los mecanismos de fiscalización que ya existen se aclare el caso y, si hubo violación a la ley, se proceda a establecer las penas correspondientes.

CUADRO 8
Posición con respecto a si es correcto o incorrecto
lo que se gasta en las campañas (julio de 2006)

<i>Encuestado</i>	<i>Correcto/totalmente correcto</i>	<i>Incorrecto/totalmente incorrecto</i>
Beneficiarios	10.0%	88.2%
No beneficiarios	7.3%	91.2%

Fuente: ENAPP, 2006, México, PNUD.

El esquema de acceso a medios necesita un reajuste estructural, para lo cual se requiere una nueva generación de reformas del siguiente tipo:

- ajuste a los calendarios electorales, para sincronizar procesos y no estar permanentemente en competencia;
- reducción de los tiempos de las campañas, que cambie el absurdo esquema actual de casi seis meses para una sucesión presidencial;
- normar las precampañas, acotar también sus tiempos y detener la prolongación de esos espacios que hoy simplemente duplican los tiempos de campaña, y regular el gasto;
- crear instrumentos de fiscalización más eficaces;
- reducir significativamente el financiamiento público;
- lo anterior significa la preparación de una de las claves de todo el proceso: otro esquema de acceso a los medios en donde los partidos no puedan comprar espacios en radio y televisión, y sólo tengan dicho acceso mediante los tiempos oficiales que compra la autoridad electoral. La manera de reducir los costos de las elecciones, de propiciar una mayor racionalidad y de generar el debate político entre partidos, candidatos y plataformas, es mediante un nuevo modelo de acceso a medios y de financiamiento público.

IV. UN MODELO DE ÁRBITRO CIUDADANO EN CRISIS

1. Descripción del modelo ciudadanizado

El actual sistema electoral mexicano tiene como principales instituciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es “la última instancia jurídica facultada para procesar las controversias tanto en las elec-

ciones federales como, eventualmente, en las locales”;²¹ la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, que tiene por finalidad perseguir las acciones que están tipificadas en el Código Penal como delitos; y, finalmente, al Instituto Federal Electoral.

Las reformas político-electorales de 1996 significaron la creación de un nuevo modelo de participación ciudadana en la organización de las elecciones en todos los niveles del IFE: nueve consejeros del Consejo General, 192 consejeros de los 32 consejos locales, así como 1 800 consejeros de los 300 consejos distritales. La participación ciudadana incluye también a los observadores (acreditados individual o colectivamente), que en las elecciones de 2006 alcanzaron la cifra de 25 321. Una tercera categoría es la de los funcionarios de casilla, en siete especificaciones: presidente, secretario, primer escrutador, segundo escrutador y tres suplentes generales. Así, en las elecciones de 2006, el total de ciudadanos designados como funcionarios de casilla fue de 913 389, quienes fueron seleccionados por medio de un sistema de doble sorteo (letra inicial de apellido paterno y mes de nacimiento), aunque su designación dependió de un doble filtro que pasó por su aceptación y por el requisito de recibir una capacitación para fungir como funcionario. Finalmente, la constitución de la mesa directiva se efectuó conforme al grado de escolaridad de los ciudadanos sorteados, que aceptaron el cargo y que fueron capacitados. La cuarta y última categoría en la que los ciudadanos participaron en la organización y vigilancia de las elecciones fue la figura de capacitadores-asistentes electorales (CAES),²² ciudadanos sin vínculo partidario, que son contratados durante el proceso electoral mediante concursos efectuados en cada uno de los 300 distritos electorales. Entre los que muestran un mejor desempeño y perfil, se nombra a los supervisores que, según si se trata de secciones urbanas o mixtas, coordinan a entre siete y diez CAES. En 2006 el número total de CAES fue de 23 939 y el de supervisores, de 3 232. En su conjunto, los ciudadanos involucrados en la organización y supervisión del proceso electoral federal de 2006 fue de casi 970 000 ciudadanos. En el siguiente cuadro, resumimos estos datos.

²¹ Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, “Justicia electoral”, *Voz y voto*, núm. 168, febrero de 2007, pp. 26-29.

²² Los CAES fueron responsables de cubrir cuatro secciones electorales en el ámbito rural (o cinco en el año 2000) y ocho secciones en el ámbito urbano. Véanse las memorias de los procesos electorales de 2000 y 2006 del IFE.

CUADRO 9
Participación de ciudadanos como funcionarios electorales
en elecciones federales, 2000 y 2006

<i>Categoría</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>Diferencia 2006-2000</i>
Consejeros electorales			
1 Consejo General	9	9	0
Consejeros electorales			
32 consejos locales	192	192	0
Consejeros electorales			
300 consejos distritales	1 800	1 800	0
Capacitadores-asistentes electorales (CAES)			
300 distritos electorales	16 409	23 939	7 530
Supervisores electorales			
300 distritos electorales	1 591	3 232	1 641
Funcionarios de casilla			
(7: 4 propietarios y			
3 suplentes por cada casilla)	793 961	913 389	119 428
Observadores	38 433	25 321	-13 112
Total	854 395	969 888	115 487

Fuente: IFE, memorias de los procesos electorales de 2000 y 2006.

El sistema electoral vigente mantiene la lógica del “nombramiento por cascada”, el cual está descrito en la Constitución y en el Cofipe. En síntesis, los nueve consejeros electorales del Consejo General son nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes el día de la votación. En ese nombramiento se especifica quién fungirá como consejero presidente. El Consejo General, por mayoría simple, nombra a los seis consejeros electorales de cada uno de los 32 consejos locales del IFE: uno por cada entidad federativa. Los consejeros de los consejos locales son nombrados para dos procesos electorales, con la posibilidad de ser reelectos. Estos consejos locales, formados por los seis consejeros más el consejero presidente (que, a su vez, es el vocal ejecutivo de la Junta Local, es decir, cabeza del personal profesional del IFE en la entidad federativa de que se trate), nombran por mayoría simple a los seis consejeros electorales de cada uno de los distritos que corresponden a su entidad federativa, sumando en total 300 distritos electorales.²³

²³ La constitución del mapa electoral depende de los movimientos demográficos y de un proceso de redistribución y reseccionamiento. En 2006, a partir del acuerdo del 11 de febrero de 2005, los distritos electorales fueron en Aguascalientes 3 (igual que en 2000), Baja California 8 (+2 respecto de 2000), Baja California Sur 2 (=), Campeche 2 (=), Coahuila 7 (=), Colima

Esta estructura ciudadanizada, en términos temporales y de poder efectivo sobre la parte profesional y técnica del Instituto, tiene significativas diferencias. De las cuatro instancias de participación ciudadana en la vigilancia y organización de las elecciones, sólo los consejeros del Consejo General tienen un nombramiento permanente (siete años), con un grado de autonomía política y salarial completa, es decir, son ciudadanos que durante su desempeño cuentan con inmunidad para no ser removidos de sus cargos y una remuneración equivalente a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁴ Los demás consejeros (locales y distritales) sólo están en funciones durante el año electoral (poco menos de diez meses el que dura más en su cargo), reciben una dieta en este periodo pero ninguna de las demás prestaciones a las que tienen derecho los consejeros del Consejo General.

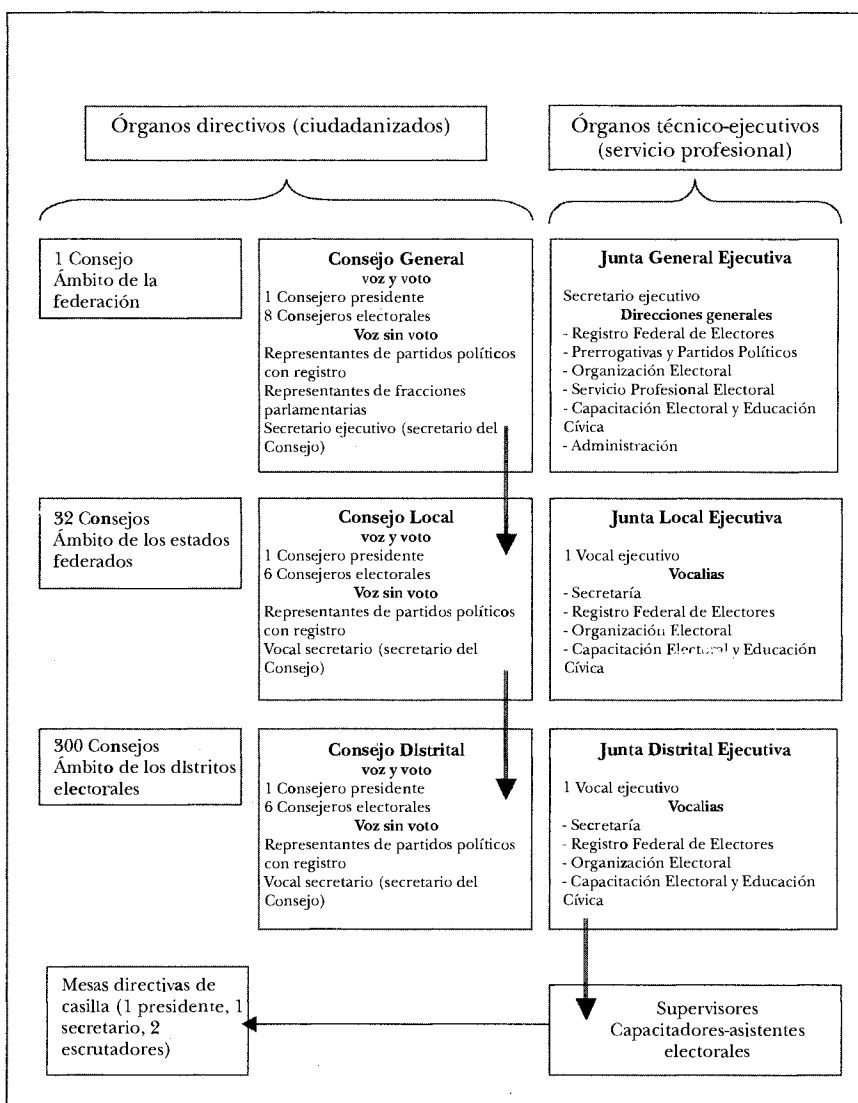
Por otro lado, la capacidad de decisión en los consejos locales y distritales se ve limitada por la estructura de mando del Instituto: en el eje vertical, las vocalías locales y distritales dan cuenta de sus actos cotidianos a las direcciones ejecutivas en el ámbito nacional, y a los respectivos vocales ejecutivos que, a la vez, fungen como consejeros presidentes de sus respectivos consejos locales y distritales; y en el eje horizontal, los consejeros electorales de los consejos locales y distritales tienen como presidente del consejo a la cabeza del aparato profesional del Instituto. En este diseño, la capacidad de control de los consejeros electorales depende de cuatro condiciones: primera, de su propia capacidad técnica y decisión política para ejercer el control que las normas le permiten; segunda, de la coordinación permanente en el eje vertical con los consejos electorales; tercera, de la capacidad para hacer efectivo el flujo de información y decisiones con el consejero presidente/vocal ejecutivo en los ámbitos local y distrital;²⁵ y cuarta, del desempeño eficaz de las comisiones (organización, capacitación, etc.), desempeño que a su vez depende del cabal establecimiento de las tres condiciones anteriores.

2 (=), Chiapas 12 (=), Chihuahua 9 (=), Distrito Federal 27 (-3), Durango 4 (-1), Guanajuato 14 (-1), Guerrero 9 (-1), Hidalgo 7 (=), Jalisco 19 (=), México 40 (+4), Michoacán 12 (-1), Morelos 5 (+1) Nayarit 3 (=), Nuevo León 12 (+1), Oaxaca 11 (=), Puebla 16 (+1), Querétaro 4 (=), Quintana Roo 3 (+1), San Luis Potosí 7 (=), Sinaloa 8 (=), Sonora 7 (=), Tabasco 6 (=), Tamaulipas 8 (=), Tlaxcala 3 (=), Veracruz 21 (-2), Yucatán 5 (=) y Zacatecas 4 (-1). Véase IFE, memoria del proceso de 2006.

²⁴ En ambos casos, el monto de los salarios y prestaciones añadidas es escandaloso. Cada consejero electoral percibe poco más de 169 000 pesos mensuales netos (poco más de 15 300 dólares), que se suman a prestaciones (prima vacacional, prima quinquenal, aguinaldo, pago de defunción, vacaciones) y seguros (institucional, colectivo de retiro, gastos médicos mayores y de separación individualizada). Por si esto no fuera suficiente, cada consejero cuenta con un vehículo y gastos de telefonía celular (hasta poco más de 360 dólares mensuales) y gastos de alimentación (hasta poco más de 1 270 dólares mensuales).

²⁵ En este sentido se puede señalar que, en 2003, la información hacia los consejeros locales y distritales no dependió de los vocales ejecutivos, sino de sistemas directos.

DIAGRAMA I
Estructura del Instituto Federal Electoral



Como puede deducirse de lo planteado, la operación cotidiana del IFE, en su diseño actual, depende en gran medida de una decisión crítica en todo el proceso: el nombramiento de los miembros del Consejo General, quienes tienen un papel predominante en la conformación de toda la pirámide que es el Instituto, en el control sobre los procesos y actores que organizan las elecciones, en la fiscalización de recursos que se ejercen en las campañas de partidos y candidatos, así como en la política de encauzamiento de la inmensa participación ciudadana que desata un proceso electoral federal en México.²⁶

El diseño actual, basado en una serie de reformas político-electorales pero principalmente en la de 1996, ha llegado a su punto máximo de desarrollo e iniciado un agotamiento visible en la confrontación política de las elecciones de 2006. El enorme gasto asociado a la operación del IFE es cada vez más cuestionado por diferentes actores: desde la ciudadanía que desconfía de los resultados electorales, hasta los actores que han perdido la confianza en el comportamiento de los árbitros de la contienda.

2. *Una crisis visible*

Desde su nombramiento, los consejeros electorales del Consejo General fueron cuestionados en varios sentidos: la mayoría no tenía un perfil idóneo, tanto por su trayectoria como por su desconocimiento en materia electoral; el origen de las propuestas no buscó el consenso, como sí ocurrió en el proceso de 1996-1997, entre las principales fuerzas políticas, ya que de hecho el PRD fue vetado, o al menos ignorado a la hora del nombramiento; por lo tanto, todas las propuestas obedecieron a relaciones personales y políticas con el PRI y el PAN, llegando los consejeros a ocupar su puesto con un déficit de independencia y legitimidad. Por otro lado, las fuerzas políticas decisorias en el nombramiento cerraron desde un inicio la posibilidad de que alguno de los consejeros salientes pudiera ser nombrado, desaprovechándose así la experiencia acumulada durante tres procesos electorales.

²⁶ Para una revisión del funcionamiento interno del IFE y la experiencia concreta en consejos distritales y locales, véase Alberto Aziz y Jorge Alonso, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, Xalapa, CIESAS/UV, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, "Cuadernos para la Democratización", núm. 1, 2005; y Ernesto Isunza Vera, "Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 545-569.

¿Quién ganó en esta crisis? Sin lugar a dudas, los nueve ciudadanos nombrados, que en un proceso diferente (sin peso partidista, con gran publicidad en cuanto a perfiles e historiales, con tiempo suficiente para el debate sobre la idoneidad de una lista final, con base en el interés general), seguramente no hubieran sido electos como consejeros electorales. Como facción, el grupo de Elba Ester Gordillo (primero con el PRI, después como aliada del PAN) fue el segundo gran ganador; y el tercero fue Felipe Calderón, quien también colocó a varios de los consejeros. Finalmente, perdió el Instituto y la ciudadanía que habrían de sufrir los déficit en las siguientes etapas del proceso electoral y, en el punto crítico, el país, visto cómo se condujeron las elecciones de julio de 2006.

Al déficit de legitimidad de origen, el árbitro ciudadanizado tuvo que sumar un serio problema en la integración de los consejos locales y distritales. Aunque en un proceso de última hora pudo conformarse una lista decorosa de consejeros locales, debe destacarse la diferencia que se dio, respecto a los consejos de 2000-2003, en cuanto a una menor participación de personas vinculadas con el movimiento democrático nacional.²⁷ Pero lo más importante es que estos consejos locales no contaron con la amplia coordinación operativa, de información y de acuerdos para la toma de posiciones nacionales que sí se dio en los procesos de 2000 y 2003, gracias al esfuerzo de ciertas oficinas de algunos consejeros del Consejo General.²⁸

La incapacidad de los consejeros del Consejo General manifestada en la etapa preparatoria de la elección ha sido ampliamente discutida: por su falta de control sobre el comportamiento inadecuado de los actores políticos, por la falta de una política proactiva de contención del uso faccioso de los recursos públicos a favor (o en contra) de un candidato, por su tibieza para detener el impetuoso ejercicio faccioso de la presidencia de la república y, finalmente, por dejar de lado cualquier ejercicio imaginativo más allá de lo establecido en el Cofipe (algo que contrastó con la decisión política del anterior Consejo General que sí buscó “ir más allá” en relación con los

²⁷ Pocos días antes de la sesión del Consejo General en la que se decidió la conformación final de los consejos locales, cuatro consejeros del primero se coordinaron para presentar propuestas conjuntas. En esa ocasión, un grupo de activistas de la sociedad civil organizada, junto con ex consejeros locales y distritales, pudieron apoyar en la conformación de estas listas que finalmente se aprobaron. Sin embargo, después de ese momento, ese grupo *ad hoc* no volvió a coordinarse como lo hizo en 2000-2003. Desde nuestro punto de vista, esta alianza entre un grupo de consejeros y sectores externos al aparato del IFE se dio también por la ruptura que se manifestó en las contradicciones entre el consejero presidente y la entonces secretaria ejecutiva.

²⁸ Principalmente, la del consejero Jesús Cantú, que fue decisiva en la integración de los consejos locales (y, por lo tanto, distritales) en esa ocasión, así como en la coordinación de lo que en la práctica se convirtió en una red nacional de consejeros locales y distritales.

puntos que estaban poco desarrollados en el código de la materia). A esto, sólo quisiéramos añadir la enorme responsabilidad que fue abandonada por el Consejo General, y que en varias ocasiones ha sido denunciada por consejeros electorales de consejos locales y distritales: hubo un gran retroceso en el liderazgo democrático que debió ejercer el Consejo General. Ante el aparato profesional, el Consejo General abdicó de sus facultades de control y, cuando algún consejo impulsó acciones en sentido contrario, se le dejó solo o se dieron instrucciones en contra. Asimismo, fue notable la ausencia de una política que permitiera avanzar en la labor central de conducción de la participación ciudadana en las elecciones: tanto en la conformación de las mesas directivas de casilla, como en la participación general en labores de observación se pueden observar retrocesos con respecto a las elecciones de 2000.

CUADRO 10
Sustitución de funcionarios de casilla, elecciones federales de 2000 y 2006

	2000	2006
A) Total de casillas	113 423	130 488
B) Funcionarios designados (7 por casilla)	793 961	913 389
C) Total de ciudadanos sustituidos	167 048	201 189
D) Porcentaje de sustituciones con respecto a funcionarios designados (C*100/B)	21.03	22.02
E) Funcionarios propietarios requeridos para integrar mesas directivas de casilla (4 por casilla)	453 692	521 952
F) Total de funcionarios "tomados de la fila"	17 237	19 454
G) Porcentaje de funcionarios tomados de la fila con respecto a funcionarios designados (F*100/E)	3.79	3.72

Fuente: IFE, informe del proceso electoral de 2006.

A pesar del enorme gasto y del saber acumulado en la institución, se incrementó el porcentaje, respecto de 2000, de los ciudadanos que fueron sustituidos para participar como funcionarios de casilla, que llegó a 22.02. Este dato es importante porque pudo haber existido discrecionalidad, lo cual desvirtúa la lógica de imparcialidad que tiene la selección de funcionarios de casilla. Lo más grave es que se mantuvo casi sin cambios uno de los elementos de mayor riesgo en la conformación de las mesas directivas de casilla, al llegar a 3.72% los funcionarios designados que tuvieron que "tomarse de la fila" para cumplir con unas funciones para las que no fueron previamente capacitados.

Tomando en cuenta el enorme peso de las campañas publicitarias,²⁹ la expectativa de confrontación entre dos visiones del país, así como el calentamiento del clima político-electoral avivado por el proceso de desafuero del candidato López Obrador y la campaña permanente del presidente Fox, uno esperaría el crecimiento de la participación de la ciudadanía en el proceso electoral. Sin embargo, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, esto no fue así, ni en lo que respecta a aquellos que ejercieron su derecho al voto ni a los ciudadanos que participaron en la organización y vigilancia de los comicios.

CUADRO 11
Participación ciudadana, elecciones federales de 2000 y 2006

	2000	2006
A) Ciudadanos que organizaron y vigilaron las elecciones		
1) Consejeros y funcionarios de casilla (7 por casilla)	795 962	915 390
2) Capacitadores y asistentes electorales	18 000	27 171
3) Observadores electorales	38 433	25 321
Total	852 395	967 882
4) Porcentaje de ciudadanos participantes con respecto a lista nominal ³⁰	1.45	1.35
B) Ciudadanos que ejercieron su derecho a votar		
1) Participación electoral	37 601 618	41 791 322
2) Porcentaje de participación electoral	63.97	58.55

Fuente: IFE, informe del proceso electoral de 2006.

El abstencionismo de los ciudadanos, en relación con 2000, creció más de cinco puntos porcentuales, mientras que también se redujo el porcentaje de ciudadanos que vigilaron y organizaron las elecciones, de acuerdo con la lista nominal de cada año. Si calculamos la participación de otros ciudadanos, esta vez en su calidad de miembros o simpatizantes de partidos políticos, encontramos asimismo un dato preocupante, ya que los niveles generales de cobertura de los partidos en todas las mesas directivas de casilla van en retroceso (con la excepción del PRD y su Coalición por el Bien de Todos), como puede apreciarse en el cuadro 12.

²⁹ Un estudio del desempeño institucional, hecho por Parametría para el IFE, destaca (p. 14) la paradoja de una alta percepción de las campañas del IFE previas a la elección y una baja retención de sus contenidos; pero lo más grave sería el enorme dispendio en propaganda del IFE después de las elecciones de julio de 2006, en que la ciudadanía percibe de nuevo la amplitud de la campaña, aunque con mensajes poco pertinentes.

³⁰ Cabe resaltar que, según datos del IFE, el padrón tuvo una cobertura de 94.22% (2000) y de 95.41% (2006) de la población de 18 años y más.

CUADRO 12
Vigilancia partidaria en casillas electorales,
elecciones federales de 2000 y 2006

	2000	2006
PAN		
Porcentaje de casillas con representantes acreditados		97.60
Porcentaje de casillas con representantes presentes	85.00	78.82
Diferencia 2000-2006	-6.18%	
PRI		
Porcentaje de casillas con representantes acreditados		98.29
Porcentaje de casillas con representantes presentes	96.30	87.12
Diferencia 2000-2006	-9.18%	
PRD		
Porcentaje de casillas con representantes acreditados		96.10
Porcentaje de casillas con representantes presentes	73.50	78.24
Diferencia 2000-2006	4.74%	

Fuente: IFE, informe del proceso electoral de 2006.

Si, en la lógica del sistema vigente, el árbitro electoral ciudadanizado tiene la misión de generar certeza y confianza, su desempeño durante la jornada electoral y hasta que finalizó el proceso no hizo sino disminuir su legitimidad. Durante la jornada, que ciertamente significó el nivel de competencia más alto de la historia, el Consejo General mantuvo una política de comunicación errática que tuvo su climax en el momento en que las encuestas de salida, el PREP y el conteo rápido resultaron incapaces para determinar con meridiana claridad quién había sido el vencedor en la contienda por la presidencia de la república. Por el contrario, se alimentaron suspicacias en cuanto a la objetividad e imparcialidad del árbitro, destacadamente con respecto a los datos arrojados por el PREP. Un punto técnico de la información, como lo fue el muy discutido archivo de inconsistencias, en lugar de convertirse en elemento de certeza, por la política de comunicación del Consejo General se elevó a la categoría de “duda razonable” en la mente de un alto porcentaje de actores políticos y sociales. Pasada la jornada electoral, y como resultado de las sesiones de escrutinio y cómputo en los consejos distritales, el consejero presidente del IFE, sin sustento legal y con el menor tino político, salió en cadena nacional a anunciar los resultados de ese cómputo, que daban como vencedor al candidato Calderón, ampliando la percepción de su postura sesgada en una contienda reñida y

cuestionada.³¹ Un dato preocupante, que retrata el deterioro de la confianza y la certeza en todo el proceso, lo da el resultado de una encuesta levantada entre el 3 y el 16 de julio de 2006 por el PNUD. Sólo 53.5% y 57.1% de los encuestados cree que se respetaron los votos ciudadanos en las elecciones para presidente de la república.³²

3. *Avanzando en algunas propuestas*

Frente a esta experiencia, sólo cabe reiterar la urgente necesidad de asegurar la despartidización de la elección del Consejo General. Asimismo es vital que en su designación se cuente con suficiente publicidad, se satisfagan los perfiles deseables, haya consenso en las designaciones y se tenga la participación más amplia posible de organizaciones de la sociedad civil, instancias académicas y otras voces que den elementos de racionalidad.

Una segunda propuesta tiene que ver con la articulación institucional para la toma de decisiones y el necesario control de las áreas profesionales del Instituto. En este sentido, en los consejos locales y distritales debe emularse la organización del Consejo General, donde la cabeza de la rama profesional está por debajo en la cadena de mando del órgano ciudadanizado y no por encima (o al mismo nivel) como ahora lo está. Es decir, el consejero presidente no debe ser el vocal ejecutivo de la respectiva junta sino otro ciudadano que sea electo en ese sitio. Y, por otro lado, la Junta General Ejecutiva debería desaparecer para que las vocalías y direcciones ejecutivas del IFE tengan como inmediato superior a las comisiones del área que son presididas por los consejeros electorales.

La tercera y última propuesta se refiere a una medida que hace mucho ha sido considerada necesaria tanto por los consejeros electorales como por varios miembros del servicio profesional y especialistas en la materia. Nos referimos a la integración de dos grandes ramas del IFE: organización electoral y capacitación electoral y educación cívica. No sólo por una mayor racionalidad en cuanto a recursos humanos y financieros, sino también para el mejor desempeño de los procesos que actualmente se encuentran dislocados. Ambas áreas deberían fusionarse en los tres niveles del aparato institucional.

³¹ Es preciso recordar que la declaratoria de ganador de la contienda presidencial legalmente la tiene que hacer, como lo hizo meses después y una vez desahogados los procesos de impugnación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³² Datos de la "Encuesta nacional sobre la protección de programas sociales, ENAPP 2006", México, PNUD. El primer dato corresponde a beneficiarios de programas sociales y el segundo a no beneficiarios.

Dos medidas que exceden el espacio de este artículo podrían engarzarse con las propuestas esbozadas: la reformulación del sistema electoral federal articulado con las elecciones locales, a través de un solo mecanismo que bien podría denominarse Instituto Nacional Electoral. Por supuesto, esto debería pensarse en la perspectiva del acotamiento radical de los tiempos de campaña en los tres niveles de puestos en disputa, así como de la reducción de la propaganda en medios electrónicos a espacios iguales controlados por la autoridad electoral. La segunda medida, desgraciadamente muy poco valorada actualmente, sería la generalización del voto en urnas electrónicas que permitiera un cómputo inmediato, certero y seguro, junto con una enorme reducción de los gastos asociados al actual sistema de votación en papel: el costo del mismo papel de seguridad, del transporte y la custodia de la documentación electoral, de la instalación de casillas y del acopio después de la jornada, además de la incertidumbre por el cómputo distrital y la disputa por los errores aritméticos, etcétera.

Todas estas medidas están dirigidas a recomponer lo que en los últimos años ha sido destruido por la acción de todos los actores involucrados, pero que se ha manifestado en un árbitro ciudadano ilegítimo por su origen, desempeño y resultados. Este balance negativo sólo podría ser peor si se dieran pasos hacia atrás en lo que sí ha funcionado: hay que mantener la autoridad ciudadanizada, pero acotando sus percepciones escandalosas; debemos profundizar la automatización del proceso electoral y no retroceder por la desconfianza en el PREP; se hace necesaria la mayor profesionalización y depuración del aparato del IFE, junto con la potenciación del control ciudadano en consejos fortalecidos; se debe dejar de gastar miles de millones de pesos en absurdas actividades de legitimación mediática para una institución que debería lograr dicha legitimidad precisamente por su origen, desempeño y resultados.

V. PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN CONTEXTOS ELECTORALES

En el debate público mexicano (antes, durante y después de las elecciones de 2006), se ha consolidado el tema de los posibles mecanismos para la protección de los programas sociales ante la tentativa de su uso ilegítimo en los contextos electorales. Esta discusión estuvo durante muchos años centrada en el espacio de las organizaciones de la sociedad civil (osc), tanto de aquellas que luchaban por la defensa y promoción de los derechos humanos como de las que impulsaron la democratización de la vida pública mexicana. Desde los años ochenta, pero sobre todo en los noventa, las osc

hicieron de la lucha contra la compra y coacción del voto una de sus principales banderas en la esfera electoral.

Para las elecciones de 2000, la lucha contra la compra y coacción del voto tuvo una suerte de injerto en el propio IFE, a través de los consejeros electorales (sobre todo locales y distritales) que habían militado en las osc mencionadas. A pesar de las inercias de un sector de los consejos del IFE y de gran parte del aparato profesional, esta red de consejeros electorales impulsó diversas acciones contra el uso partidista y gubernamental de los recursos públicos, en especial contra el condicionamiento de los recursos de los programas sociales: es decir, dando especial atención al vínculo sociedad-Estado en uno de sus aspectos más riesgosos, precisamente por la enorme asimetría de la relación. En esa elección, por el resultado y el significado de la primera alternancia presidencial en siete décadas, el tema de la protección de los programas sociales frente a prácticas clientelares, corporativistas y patrimonialistas pasó a segundo término. Sin embargo, a partir de las elecciones intermedias de 2003, y muy señaladamente en las de 2006, volvió a tener un papel central en el debate público.

1. Programas sociales: mecanismos públicos para hacer efectivos los derechos sociales

Los argumentos del debate son varios, pero se pueden distinguir dos posiciones principales: la de los partidos en el gobierno que consideran un derecho el utilizar los logros de los programas sociales como parte de la propaganda electoral, en el sentido de estar dando buenas cuentas al electorado; y la asumida por la oposición, que propone o demanda que las políticas sociales deben mantenerse al margen de cualquier uso propagandístico, ya que han de entenderse como instrumentos para hacer efectivos los derechos, instrumentos que además son financiados con recursos públicos.

Aunque ninguna fuerza política reivindica la legitimidad de presionar al electorado vía el condicionamiento (de ingreso o egreso) de los programas sociales, existen datos ciertos en el sentido de que las principales fuerzas políticas que gobiernan en México hacen diversos usos de los programas sociales con fines electorales. En una encuesta nacional, el porcentaje de conocimiento de casos de condicionamiento de obras y servicios es aún muy grande.

CUADRO 13
 Conocimiento de un caso de condicionamiento de obras
 y servicios al voto (elecciones de 2006)

<i>Encuestado</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Beneficiarios	7.9%	91.4%
No beneficiarios	13.4%	85.1%

Fuente: ENAPP, 2006, México, PNUD.

Estos datos se complementan con los de otra encuesta, de la que se desprende también el acotado pero todavía grande fenómeno de coacción del voto.

CUADRO 14
 Conocimiento de presiones a conocidos para ejercer
 el voto (elecciones de 2006)

<i>Encuestado</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Beneficiarios	4.2%	90.4%
No beneficiarios	4.0%	91.2%

Fuente: ENAPP, 2006, México, PNUD.

El principal problema que muestran estos datos es que, si bien no es una práctica dominante el condicionamiento al voto, en un sistema electoral tan competido y plural como el mexicano de hoy la compra o coacción del voto puede hacer la diferencia para determinar los candidatos ganadores en las diversas contiendas.

En el fondo, sólo obligando a que el contenido de los derechos esté expresado en las leyes (y no en reglas de operación); creando interlocutores en la sociedad con calidad de derechohabientes y no de beneficiarios o clientes; operando con reglas claras y comprensibles; contando con mecanismos de control internos y externos, con cuerpos de especialistas y también de derechohabientes y osc; disponiendo de padrones confiables y libres de manipulaciones coyunturales y partidarias; concibiendo los programas como parte de una política de Estado y no de gobierno; y, finalmente, en un contexto de protección de los derechos que permita exigirlos y que se otorguen con justicia,³³

³³ Cualquier derecho, si no tiene un juez que defienda y haga efectivo su cumplimiento, se vuelve mero discurso político.

sólo así podrán establecerse las condiciones para descartar esas prácticas que juegan con los recursos públicos y con las necesidades de ciudadanos en situación de vulnerabilidad.

Desafortunadamente, como podemos ver en el siguiente cuadro, todavía un amplio porcentaje de la población cree que los programas sociales existen gracias a la buena voluntad del gobierno y no por que responden al ejercicio de los derechos.

CUADRO 15
Opinión de ciudadanos sobre la base de los programas sociales

<i>Encuestado</i>	<i>Derechos</i>	<i>Buena voluntad del gobierno</i>
Beneficiarios	63.70%	38.20%
No beneficiarios	63.20%	28.60%

Fuente: ENAPP, 2006, México, PNUD.

2. Ineficacia en la persecución de la manipulación, la compra y la coacción del voto

Debe reconocerse que han sido vanos los esfuerzos por perseguir los delitos electorales y las faltas administrativas de servidores públicos que utilizan los recursos de los programas sociales para su beneficio político-electoral.

En primer lugar, la FEPADE es el mayor ejemplo de ineficiencia en la persecución de delitos electorales: a pesar de las denuncias y datos concluyentes de las últimas tres elecciones, esta Fiscalía no ha logrado, junto con el aparato judicial, que algún ciudadano esté purgando una pena por haber cometido uno de esos delitos. La FEPADE ha desempeñado este vergonzoso papel tanto por la incapacidad de su titular (que no ha demostrado determinación para cumplir con su rol) como por el mismo diseño del ministerio público en México (es decir, la Fiscalía), el cual no cuenta con la autonomía necesaria respecto del Poder Ejecutivo para realizar su importante función. En este sentido, si bien el sistema de administración de justicia en México (como en el conjunto de América Latina) está diseñado para castigar sólo a quienes no cuentan con recursos económicos, en el área electoral esto es aún más agudo si se puede: siendo los potenciales violadores de la ley precisamente los actores poseedores de capital económico y político, es prácticamente imposible que sean perseguidos por un aparato sin autonomía respecto de los centros de decisión política y de articulación con el poder económico. Finalmente, con el actual sistema, es

mucho más rentable cometer delitos electorales a ojos de todos que no hacerlo.

Desgraciadamente, en la alternancia de 2000 sus actores principales optaron de principio a fin por el camino de la violación del Estado de derecho para lograr ciertos fines sin atender a los medios. La elección de 2000 estuvo marcada desde su origen por la precampaña de Fox, el uso que éste hizo de su cargo de gobernador de Guanajuato para imponerle su candidatura al PAN, así como por el aparato de financiamiento paralelo e ilegal conocido como Amigos de Fox. Aunque esta operación fue juzgada y sancionada, ningún particular pagó por ello, y sí el PAN tuvo que “dejar de recibir” varios millones por concepto de financiamiento público; por supuesto, ni de lejos se planteó la posibilidad de anular la elección de 2000 por las prácticas ilegítimas e ilegales que favorecieron su resultado. En el primer trienio de la gestión del presidente Fox, hubo experiencias de avanzada en el rediseño de ciertos programas sociales, en lo que respecta a su protección de manipulaciones político-electorales, destacándose la del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (el antiguo Progresá priista).

El caso de Oportunidades merece comentarse brevemente. Desde su origen como tal, es decir, en los primeros meses del gobierno de Fox, la dirección del Programa recayó en un grupo de técnicos y activistas civiles comprometidos con la causa prodemocrática, que decidieron trabajar en el gobierno del panismo *sui generis* de Vicente Fox.³⁴ Este grupo, encabezado por Rogelio Gómez Hermosillo (antiguo dirigente de Alianza Cívica y activista civil de larga trayectoria en el sector social de la Iglesia católica), logró la ampliación de la cobertura del Programa a zonas urbanas; impulsó la mayor transparencia en las reglas para dotar de pesos y contrapesos a la operación del mismo; profundizó la perspectiva de género y la continuidad en los apoyos; construyó un padrón “de beneficiarios” muy sólido que promovió su protección ante posibles manipulaciones; buscó en varios estados de la república alianzas con consejeros electorales del IFE para realizar campañas *in situ* en pro del voto libre y contra el condicionamiento en la entrega de las transferencias; y, en suma, incluyó la agenda de la lucha contra la compra y la coacción del voto en las actividades cotidianas.

Sin embargo, muy notoriamente a partir de las elecciones intermedias de 2003, en las que se renovaron los diputados federales, fuerzas del PAN y del gobierno lograron materializar una clara política de “empanización” de puestos clave en la gestión de las políticas federales en los ámbitos regiona-

³⁴ De hecho, algo semejante sucedió no sólo en las oficinas centrales de Oportunidades (ya que esta experiencia se multiplicó en las entidades federativas), sino también en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto de Desarrollo Social (Indesol).

les: en varios estados de la república, delegados, subdelegados y coordinadores de programas federales fueron nombrados no por su capacidad profesional, conocimiento técnico o eficiencia laboral, sino por su cercanía al partido del gobierno. Al final del sexenio, el propio presidente Fox echó por tierra los avances hechos en materia de protección de los programas sociales al principio de su gobierno, utilizando de manera abierta y también sutil todo el peso de la máquina de propaganda estatal en contra de un candidato (López Obrador) y a favor del suyo (Calderón): las leyendas antes claras y contundentes que contenía la publicidad de los programas sociales, en cuanto a que éstos se desarrollaban con recursos públicos y que nadie podía condicionarlos a un apoyo partidario, desaparecieron o se convirtieron en letreros ilegibles y frases incomprensibles. Para los lemas de la campaña del candidato del PAN se utilizaron profusamente frases de la publicidad de los programas sociales del presidente Fox. La campaña del miedo llegó al extremo de sembrar la duda entre la población en el sentido de que la falta de continuidad del PAN en el gobierno federal (“cambiar de jinete pero no de caballo”) podría terminar con los amplios programas sociales en marcha. A esto se sumó una campaña paralela de apoyo a un candidato y de rechazo a otro por parte de los grupos de élite del empresariado y la Iglesia católica mexicanos.

Asimismo, las políticas sociales federales tuvieron dos cambios que produjeron duda respecto de su intencionalidad político-electoral: el seguro popular y el programa de apoyo a los adultos mayores. Meses antes de las elecciones, estas dos políticas fueron banderas de López Obrador, cuando era el claro precandidato del PRD y aún jefe de gobierno de la ciudad de México. Al tiempo que se dio el proceso de desafuero de López Obrador por vía de la manipulación del sistema judicial y parlamentario, el gobierno panista pasó de descalificar esas dos políticas como “populistas” (nos referimos a la cobertura universal de salud y a las transferencias monetarias directas a los adultos mayores) a potenciarlas en todos los espacios que le fue posible.

En última instancia, como lo reconoce ampliamente el fallo de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el jefe del Poder Ejecutivo utilizó de manera ilegal todas las fuerzas del Estado para apoyar a su partido y evitar el triunfo de un contrincante. Pero, como en el origen de su mandato, no hubo responsables, no se rindieron cuentas y tampoco hubo consecuencias para quienes cometieron actos abiertamente ilegítimos y, ahora reconocidamente, ilegales. Otra vez salió más barato violar a sabiendas la ley y todas las reglas de la libre competencia, ya que no hay penalización para quien toma estas decisiones.

3. Lecciones aprendidas y propuestas

A partir de las experiencias acumuladas en varios procesos electorales, pueden resumirse en cinco principales propuestas las lecciones aprendidas:

a) Definición del contenido mínimo de derechos en el marco legal

En la actualidad, la definición del contenido de los derechos sociales es atribución de funcionarios del Estado, quienes no rinden cuentas a la ciudadanía sino a los diferentes gobiernos de los que forman parte. El “piso” de los derechos sociales se determina en las reglas de operación y a partir de la suficiencia presupuestal, lo que deja en manos de funcionarios de segundo nivel y de complejos mecanismos la interpretación de lo que es o no es exigible (teóricamente) por parte de la ciudadanía.

b) Elaboración de reglas de operación coherentes y su amplia difusión

A pesar de que la sola elaboración de reglas no es garantía de su cumplimiento, la experiencia reciente nos demuestra que los programas sociales deben contar con reglas de operación claras y coherentes, además de con una difusión lo más amplia posible. Los derechohabientes, junto con los ciudadanos en general, pueden apelar a reglas iguales y públicamente conocidas como herramientas para evitar el uso político-electoral de los referidos programas.

c) Profesionalización de padrones de beneficiarios

Uno de los aciertos reconocidos del Programa Oportunidades es la alta consistencia de su padrón de beneficiarios (que, desde nuestro punto de vista, debería ser un “padrón de derechohabientes”), el cual responde a características claras e indicadores transparentes para que los ciudadanos ingresen o se excluyan del mismo. Nos parece un falso debate el de si los padrones deben ser federales o locales; en cualquier caso, deben ser sólidos y verificables, así como estar expresamente definidos para evitar el uso partidario de la inclusión o exclusión en los mismos.

d) Identificar derechos sociales que ameritan políticas universales y situaciones de excepción que implican la posibilidad de transferencias o atención especial (focalización)

Las transferencias focalizadas han sido la fórmula generalizada de este tipo de programas sociales. En sí mismos, los programas focalizados no son negativos pero tampoco deben ser los únicos. Por el contrario, ciertos programas que hacen que derechos sociales básicos (educación, salud, alimentación, seguridad social, agua, etcétera) sean efectivos deben implantarse de manera universal.

e) Políticas proactivas de la autoridad electoral (árbitros ciudadanos)

Finalmente, la autoridad electoral y especialmente sus instancias ciudadanizadas deben comprometerse con actividades permanentes de protección de los programas sociales, para evitar tanto el enrarecimiento de la contienda electoral como la manipulación de las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad. La articulación de campañas y acciones públicas a favor del voto libre y secreto, en los espacios de entrega de recursos directos, manda mensajes claros a los derechohabientes y ayuda a la prevención de prácticas contrarias a la justa democrática.

En función de la protección de los programas sociales, estas propuestas plantean acciones realizables y concretas; en cuanto a la protección del derecho al voto libre nos parece básico consolidar un sistema de políticas sociales como políticas de Estado desde una perspectiva de derechos.

VI. CONCLUSIONES

El modelo de financiamiento público y de compra de tiempos en radio y televisión fueron mecanismos que permitieron una fuerte confrontación mediática, la cual perfiló la peor “guerra sucia” de propaganda que se haya tenido en una campaña presidencial. Se han invertido los términos del costo/beneficio del modelo electoral, y ahora hay un consenso social en el sentido de que las elecciones son muy costosas y de que hay que abatir su precio. El regreso del conflicto ha cambiado la mirada sobre las bondades del modelo electoral.

Con los gastos de campaña de 2006 volvió a quedar en evidencia que no hay fiscalización eficiente con el actual modelo de altos montos de financiamiento y compra privada. Además de las deficiencias que tuvo el mecanis-

mo de monitoreo en esta ocasión, otra vez se muestra que la autoridad electoral no cuenta con instrumentos capaces de someter a los partidos a una eficiente rendición de cuentas. Las multas que se impusieron a los partidos no dejaron libre a nadie; así variaran los montos, el tamaño del partido, el peso de la sanción, todas las resoluciones tuvieron en común este problema: el incentivo perverso que hemos llamado la preferencia de pedir perdón (pagar la multa) antes que pedir permiso (respetar la legalidad).

La estructura institucional del IFE presenta un doble problema en cuanto a generar certeza en la organización electoral. Por una parte se ha revertido el proceso de ciudadanización que le permitió prestigiarse como una de las instituciones más confiables del país; ahora ha perdido la confianza de una parte importante de la sociedad. De acuerdo con datos de la encuesta poselectoral Geo-ISA de agosto de 2006, la insatisfacción democrática llegó a niveles altos después de las elecciones (59% en panistas, 77% en priistas y 83% en perredistas); en la capital del país, un territorio muy perredista, 48% consideró que sí hubo fraude, y a nivel nacional 38% consideró que Felipe Calderón ganó mediante un fraude; 84% de los votantes de López Obrador (PRD) opinó que sí hubo fraude; además, 39% opinó que el IFE no garantizaba la imparcialidad y 33%, que el Tribunal Electoral era un juez parcial.³⁵

Por otra parte, se presentaron varios focos rojos en el proceso de organización que llevan a un replanteamiento institucional a fin de recuperar la certeza y la confianza ciudadana: el origen de mayoría y no de consensos, con sus claras marcas de reparto de cuotas partidistas, del actual grupo de consejeros electorales; la deficiente política de comunicación respecto del PREP y la decisión de no dar los resultados del conteo rápido; el alto nivel de sustitución de funcionarios de casilla y una visión restrictiva para abrir paquetes electorales en el proceso de cómputo; todos estos, son errores que han vuelto a despertar el fantasma de la desconfianza electoral, que al parecer sólo dormitaba en espera de una nueva oportunidad.

Otra de las dimensiones de la crisis del modelo electoral en la que tiene que ver con la falta de una política de Estado que articule los programas de la política social con el modelo electoral, lo cual ha mostrado que, en un contexto de profundas y extendidas franjas de pobreza, genera una ciudadanía de baja intensidad que se ubica frente a los procesos electorales como frente a un mercado de compra-venta del voto. En la medida en la que los programas de política social obedezcan a políticas de focalización, habrá un margen para la desconfianza y la manipulación. No sólo se necesitan reglas claras, transparencia y rendición de cuentas para proteger derechos

³⁵ Encuesta poselectoral de Geo-ISA, agosto de 2006.

y programas sociales, sino también contar con sinergias entre funcionarios y consejeros electorales en todos los niveles, para poder blindar de forma eficaz los espacios de la manipulación que rodean el voto. Sobre todo, porque en procesos competidos la diferencia de votos puede venir de la manipulación electoral de los programas sociales.

En suma, después de haber hecho el análisis de estos cuatro factores, financiamiento, medios, institucionalidad y política social, nos encontramos con un modelo que necesita cambios que lleven a una nueva relación entre política partidista y dinero, entre medios y partidos, dos relaciones que han formado lo que denominamos la partidocracia y la mediocracia. Una transformación para profundizar la ciudadanización del IFE y de su estructura y una política de derechos sociales que proteja a los ciudadanos más vulnerables de la manipulación política de los gobiernos en turno. Como se ha propuesto en el trabajo, no se trata de un simple ajuste, sino de una nueva generación de reformas a fin de remediar la desconfianza ciudadana, la inequidad en la competencia, los enormes gastos partidistas en campañas sin debate y la mediatización de los poderes fácticos que han secuestrado la política electoral del país. Hacia la resolución de estos conflictos se tendría que orientar la próxima reforma.

P.D.

Mientras este texto estaba en dictamen se aprobó una reforma constitucional en materia electoral. Haremos un breve balance de ella que puede redondear varios de los temas aquí expuestos.

La reforma electoral de 2007 rompió el esquema de vinculación entre política, medios de comunicación y financiamiento público. Esta transformación fue la parte central del nuevo esquema de reglas electorales. La modificación provocó una fuerte reacción de los medios, la cual desplegó una estrategia enmascarada tras discursos sobre una supuesta afectación a la libertad de expresión. La “rebelión en la granja” mediática mostró la cara y la máscara de una importante lucha que se está librando en el país. Por supuesto no se trató de un enfrentamiento entre libertades y autoritarismo, o entre libertades y mordazas, como quisieron mostrarlo los concesionarios de la radio y la televisión, sino de un choque entre poderes fácticos y poderes constitucionales.

La reforma tiene varias facetas. Nadie duda del creciente poder que han logrado concentrar los medios y sobre todo la televisión; estamos ante poderosas industrias que han llegado a modelar la vida pública, y a marcar la agenda cultural y, en cierto sentido, la agenda política del país. A partir

del año 2000 y del proceso de sucesión presidencial, los medios empezaron a desempeñar un papel definitorio; el enorme gasto de los partidos, con financiamiento público, como lo vimos, definió los términos de la contienda presidencial. Los medios se llevaron la mayor tajada del gasto político electoral y, además, modelaron la contienda, modularon los tonos y colorearon el clima político. México llegó a la alternancia presidencial, pero no sólo a través de una lucha política, sino mediante una severa mediatización.

Mucho dinero público, poca regulación en los medios y una competencia política que trajo la alternancia, fueron piezas de lo que empezó a ser el jugoso mercado de la política electoral mediática. El monto del dinero delimitó el espacio en los medios electrónicos. Al poco tiempo, el primer presidente de la alternancia rediseñó la cancha favorablemente para los medios, y mediante un arreglo, un pacto completamente opaco, en 2002 Fox decidió que el 12.5% del tiempo a que tenía derecho el Estado dejaba de existir y se reducía a unos cuantos minutos diarios (18 en televisión y 35 en radio). La cancha mediática se fortalecía.

El circuito del dinero político quedaba establecido en una amplia avenida por la que circulaban los recursos que salían del Estado, llegaban al IFE, que los distribuía entre los partidos, y los partidos, en campaña y en precampañas, compraban los espacios en radio y televisión, por lo que el creciente gasto terminaba en los medios. En 2006 los partidos se gastaron con este mecanismo siete de cada diez pesos. Pero además se gastaron millones de pesos que nadie fiscalizó en las precampañas. La política mediática crecía porque, en tiempos en que no había elecciones, lo cual es raro porque en el país siempre hay comicios, los gobiernos de todos los niveles, y todos los poderes del Estado, entraron en la política mediática, quizá como una forma de contrarrestar el poco aprecio que el ciudadano tiene por ellos o tal vez para legitimarse ante sus electores. Con esa fortaleza la mediocracia sabía que necesitaba aprovechar la sujeción de la política y esperó el momento de mayor vulnerabilidad para la clase política, es decir, un proceso de sucesión presidencial, para convertir sus fortalezas en privilegios y dar el siguiente paso, una nueva ley de radio y televisión, lo que se conoció como la “ley Televisa”, aprobada *fast track* en la Cámara de Diputados en diciembre de 2005, y en el Senado a finales de marzo de 2006. Así se empezaba a cerrar el círculo de una mediocracia privilegiada que había logrado la promulgación de una nueva ley para su beneficio.

Sin embargo, un año después las cosas empezaron a cambiar. Fue una controversia constitucional de un grupo plural de 47 senadores, que tuvo luz verde en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la señal para una modificación en la correlación de fuerzas. El dictamen de la Corte declaró

la anticonstitucionalidad de varias partes de esa reforma. La historia que siguió es la reforma electoral que se aprobó en septiembre de 2007.

El cambio en el modelo de comunicación marca un rumbo diferente para la política. Para la clase política se trata de una emancipación, entendida como un regreso a la autonomía de la política y un cese a la sujeción mediática, que ya había introducido una grave distorsión.

La lucha de los medios no sólo es por dinero, sino por el control sobre un espacio, por la capacidad para incidir en candidatos y partidos de una forma determinante. Porque el nuevo modelo reivindica a un Estado que, a pesar de todas sus vulnerabilidades, todavía tiene capacidad de regulación frente a los poderes fácticos.

Vayamos a los cambios sustantivos: aspectos muy positivos son la regulación de las precampañas; la disminución en los tiempos de las campañas; la eliminación del secreto bancario, fiscal y fiduciario para la fiscalización de los partidos; la prohibición de que los tres niveles de gobierno hagan publicidad y promocionen a servidores públicos; la ampliación de las facultades del IFE para que pueda sancionar a partidos, agrupaciones, personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, que violen la ley.

Uno de los cambios más importantes y novedosos será el nuevo modelo de acceso a los medios. El país tendrá otro diseño para la relación entre política, dinero y medios. Quedará prohibida la compra en radio y televisión y tendremos un modelo de tiempos oficiales cercano al europeo, administrado por el IFE.

Los tiempos de campaña consistirán en tres minutos diarios por hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, entre las 6:00 y las 24:00 horas. Esta modificación es muy importante y, además, va en la ruta que marcó la Suprema Corte contra la "ley Televisa". Esperamos que pronto se apruebe una nueva ley de medios para afianzar este modelo, cuyo objetivo es recuperar la política electoral y terminar con la denigración en la que había caído; también se trata de acotar la mediocracia, como un sistema que juzga, jerarquiza, vota y modula una parte fundamental de la democracia electoral en el país. Este cambio es, sin duda, el corazón de la reforma.

Hay también algunos retrocesos importantes que fortalecen la partidocracia, como el trato de excepción que se da al IFE con la creación de una contraloría manejada a control remoto desde el Congreso, y el establecimiento de un mecanismo unipersonal de fiscalización que debilita las facultades del Instituto en la materia. Sin embargo, contrariamente a este debilitamiento de la autonomía para fiscalizar, se le otorgan al organismo electoral nuevas capacidades para la fiscalización, como la supresión del secreto bancario, fiduciario y fiscal. También se estableció el relevo escalonado de los consejeros electorales.

Además, lo que se mantiene y ya no se justifica es el alto financiamiento público. En este punto el modelo no cambió, sólo modificó lo relativo a los montos en época electoral. Las campañas serán más cortas y sólo habrá propaganda de medios en tiempos oficiales, pero el financiamiento sólo baja –entre 2007 y 2012– 12%, y después sube de nuevo.

La nueva fórmula, que consiste en multiplicar el padrón electoral por 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mantiene un gasto millonario por parte de los partidos, demasiado alto y ofensivo. Tampoco se ve que los partidos hayan querido avanzar en cuanto a colocarse como sujetos de la ley de transparencia; sin embargo, sí le dan rango constitucional a su gasto. Ningún otro asunto tiene ese trato privilegiado en la Constitución, ni siquiera la educación y la salud.

Quedan algunos pendientes básicos, que podrán reglamentarse en el Cofipe, como la ciudadanización y transparencia para nombrar a los nuevos consejeros del IFE; la autonomía de la fiscalía en materia electoral (FEPADE), entre otros que propuso el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral. La reforma no contiene ninguna palabra sobre la protección de la política social.

Para que esta reforma sea de “tercera generación”, los legisladores necesitan corregir los excesos de la partidocracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge y Alberto Aziz Nassif, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, Xalapa, CIESAS/UV, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, “Cuadernos para la Democratización”, núm. 1, 2005.
- Antillano, Pablo, “La mediocracia”, en Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2005.
- Aziz Nassif, Alberto, “Elecciones, abstención y dinero partidista en México”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, tomo II, *Economía y política*, México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Castells, Manuel, *La era de la información*, tomo II, *El poder de la identidad*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, “Justicia electoral”, *Voz y Voto*, núm. 168, febrero de 2007.
- Isunza Vera, Ernesto: “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/ Universidad Veracruzana/ Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Lujambic, Alonso, "México", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Documentos

Encuesta Nacional sobre la Protección de Programas Sociales, ENAPP 2006, México, PNUD.

Encuesta poselectoral de Geo-ISA, agosto de 2006.

IFE, *Elecciones federales 2006*, cuadernos: "Organización del proceso electoral"; "Justicia electoral"; "Encuestas y resultados electorales"; "Voto de los mexicanos residentes en el extranjero"; "La jornada electoral del 2 de julio de 2006", México, 2006.

Prensa

El Universal

Reforma

Proceso