

NÚMERO 209

JOY LANGSTON

# Las reformas electorales de 2007

ENERO 2009



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Fax: 5727•9800 ext. 6314  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## *Resumen*

---

*En México, las instituciones políticas (en particular, las reglas electorales) han sido modificadas para mejorar la posición política de los actores involucrados. Las reformas al Cofipe y la Constitución mexicana tuvieron varios objetivos: mejorar el funcionamiento de las instituciones electorales, reducir los costos de las contiendas y aumentar la credibilidad de los comicios, a la vez que algunas fueron ideadas para “castigar” a ciertos actores protagonistas en las elecciones de 2006, como los dueños de radio y televisión y el Consejo General del IFE. Este trabajo explora las varias facetas de las reformas electorales de 2007.*

## *Abstract*

---

*Political institutions in Mexico (in particular, electoral rules) have been modified over the years to improve the political position of the actors involved. The most recent reforms to COFIPE and the Mexican Constitution had several objectives: to improve the workings of the electoral institutions; to reduce the costs of the campaigns; and to increase the credibility in the results. At the same time, some of the reforms undertaken in 2007 were designed to “punish” certain actors who were seen as problematic in the presidential and legislative elections of 2006, such as the radio and television owners and the General Council of the IFE. This article explores several aspects of the 2007 electoral reforms.*



## *Introducción*

---

“Fortalecer la autonomía del Instituto Federal Electoral es propósito directo y central de esta iniciativa...Sin embargo, autonomía no es autarquía.”  
(Senado, Dictamen Reforma Electoral, pp. 3 y 15).

Las instituciones políticas son importantes porque pueden fijar las acciones de los actores políticos y sociales involucrados en el juego político. Sin embargo, son material maleable para los políticos ambiciosos y racionales quienes quieren mejorar sus posiciones relativas a otros hacia el futuro. Las reglas electorales en México han sido un instrumento clave para determinar ganadores y perdedores en el juego electoral. Por ello, los políticos tienen fuertes incentivos al modificarlas para mejorar sus posibilidades en el campo electoral y político. La tradición mexicana de adaptar las reglas electorales no terminó cuando salió el Partido de la Revolución Institucional de la presidencia en 2000 y las reformas electorales de 2007 son testamento a la continua importancia de “las reglas del juego” en la política mexicana democrática.

Las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) promulgadas en 2007 se explican por dos razones generales: la primera es que muchos expertos reconocieron que los errores y las consecuencias no previstas del Cofipe de 1996 deberían ser corregidas, tales como la falta de definición de las precampañas electorales y la falta de herramientas para fiscalizar gastos (Merino, 2003: 72). La segunda está directamente relacionada con los eventos de julio de 2006 y los meses siguientes. Se vio el deseo de varios actores políticos de corregir algunos de los problemas del proceso electoral de 2006 y el interés en forjar un control más sólido por parte de los partidos sobre la autoridad electoral. Hubo entonces una división en el corazón de la reforma: por un lado líderes de los partidos querían mejorar el funcionamiento de los procesos electorales a la vez que querían castigar a varios actores que ellos identificaron como los “culpables” del proceso electoral de 2006. En eso, el PRD salió victorioso porque varias de sus demandas fueron integradas a las reformas.

Gracias a este ejercicio de reforma, se ha hecho más explícita la relación que se ha desarrollado durante los últimos diez años entre los partidos políticos y el ejecutivo y otras instituciones políticas en México. Los partidos como organizaciones son fuertes en México gracias a las reglas electorales,<sup>1</sup>

---

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

sus recursos copiosos y su capacidad de actuar en bloque en las dos cámaras legislativas. Varios analistas ya hablan de una “partidocracia” en México: es decir, de un poder y control sobresaliente de estas organizaciones políticas sobre la toma de decisión política que no tiene muchas limitaciones, ni de instituciones autónomas como el Instituto Federal Electoral (IFE), ni del ejecutivo.

Primero, el trabajo va a considerar los cambios a la estructura del IFE y la forma en la cual los líderes partidistas han intentado debilitar la autonomía del Consejo General del Instituto. Luego, se examinarán los cambios en el financiamiento de los partidos políticos. Después, se verán los cambios referentes al acceso a medios masivos de comunicación y los que prohíben las campañas negativas; y, finalmente, las nuevas provisiones para las coaliciones electorales. En cada sección se expondrá la problemática técnica para luego pasar a la discusión de las posibles consecuencias políticas. Es importante remarcar que hubo cambios tanto a la Constitución como a la ley secundaria en materia de elecciones, el Cofipe. Todas las reformas constitucionales tuvieron luego su eco en el Cofipe (por ejemplo, el recorte de las campañas y el nuevo régimen de acceso a medios). Sin embargo, hubo varios cambios al Cofipe que no requieren que un artículo de la Constitución fuera modificado, como sería el caso de las coaliciones electorales.

Algunas de estas reformas ya tenían tiempo de ser consideradas necesarias, como es la regulación de las precampañas y la reducción en el financiamiento público, otras, como explicitar bajo cuáles circunstancias se va a permitir el recuento de votos, salen directamente de la experiencia electoral de 2006. Ciertos cambios fueron aceptados por todos los partidos, mientras otros fueron duramente criticados por una fuerza u otra. Los líderes de las bancadas legislativas tienen muchos intereses en común simplemente por tratar de fortalecer los partidos como actores. Y esta es una de las lecciones de mayor importancia: que los líderes de los tres partidos más grandes en México —PAN, PRI y PRD— son capaces de pactar acuerdos que se fortalecen a sí mismos a costa de los otros actores políticos como son los concesionarios de radio y televisión, los partidos pequeños y el IFE. Los tres partidos grandes fueron implacables en sus avances contra los otros grupos más involucrados, a pesar de la defensa montada por cada uno de ellos en los medios y tras bambalinas. Los dueños privados de los medios perderán millones de pesos ya que los partidos, candidatos y terceros no podrán contratar publicidad. Los partidos emergentes podrán ya perder hasta el registro bajo el nuevo régimen de coaliciones y el IFE perdió su consejero presidente y una porción de su autonomía gracias a varias normas nuevas, tales como la contraloría, la reelección posible del consejero presidente y cambios a la comisiones permanentes dentro del IFE.

A la vez, hay que reconocer que los líderes partidistas también cedieron en varias áreas con el afán de corregir numerosos problemas con el antiguo

Cofipe. Bajo el nuevo régimen de financiamiento, se recibirá menos dinero público para sus campañas (aunque las campañas duran menos días), tendrán que proveer mayor información de su estructura por disposición federal, y la nueva unidad de fiscalización ya no será atada por el secreto bancario, financiero y fiduciario. Con tantas modificaciones constitucionales y reglamentarias, es casi imposible saber cómo será el funcionamiento del nuevo sistema electoral; sin embargo, este trabajo nos da pistas para ver por dónde va.

### *1. ¿Debilitar la autonomía del IFE?*

El IFE es la autoridad encargada de organizar las elecciones federales, de financiar buena parte de las actividades de los partidos y fiscalizar el uso de estos recursos, y finalmente es la primera instancia del contencioso electoral (Merino, 2003: 76). La construcción de una autoridad electoral autónoma fue uno de los grandes logros de la transición a la democracia en México: quitar al secretario de Gobernación del Consejo General del IFE fue un trabajo que costó años de negociaciones entre los tres partidos mayoritarios durante los años noventa. Como escribe Jesús Cantú, las bases de la confianza que ganó el Instituto después de 1996 fueron la ciudadanización, profesionalización y autonomía.<sup>2</sup> Es imprescindible que el IFE tenga la capacidad de actuar como un árbitro independiente para controlar las acciones de los partidos con el fin de que ellos no tengan incentivos para incurrir en trampas, fraudes y otras irregularidades.

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

Fue un error suponer que al convertir al PRI en un partido más en el Consejo (en vez del poder hegemónico) sería igual que conferir autonomía verdadera y eterna al IFE. Lo que se está viendo hoy día es que los partidos como organizaciones tienen también fuertes incentivos para domar a las otras instancias políticas. El nuevo Cofipe tiene varios nuevos artículos que podrían debilitar al Consejo frente los partidos en el Congreso, que incluyen: a) remover y reemplazar al consejero presidente y cinco consejeros más entre

---

<sup>2</sup> Jesús Cantú (2007).

2007 y 2008; *b*) abrir la posibilidad de una reelección de presidente del Consejo; *c*) fortalecer al consejero presidente contra los demás consejeros electorales; *d*) debilitar a los consejeros electorales frente a las comisiones permanentes del IFE; y *e*) (más preocupante) introducir una contraloría externa al IFE, cuyo titular es puesto por una mayoría en la Cámara de Diputados.

Los legisladores en la Cámara de Diputados tienen el derecho de seleccionar a los nueve consejeros [con una mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados federales presentes (art. 110-2)]. No es fácil remover a los consejeros ya que se requiere de una reforma electoral o un juicio político.<sup>3</sup> Sin embargo, es evidente que cuando el partido del presidente está de acuerdo con por lo menos un partido más, es posible remover consejeros a través de la reforma electoral, siempre y cuando dos terceras partes de la Cámara y el Senado estén de acuerdo. Esta amenaza de los partidos políticos nacionales de mayor representación siempre ha sido un límite a la actuación del IFE: si los partidos están descontentos con las decisiones tomadas en el Consejo, sería posible castigar al mismo árbitro.

Muchos de los conflictos entre el Congreso y el IFE surgen de la naturaleza de la relación entre los partidos en el Congreso y el IFE. Como los diputados tienen el derecho de escoger a los consejeros sin estar atados a muchas reglas o restricciones, los diputados (o mejor dicho, los líderes de las bancadas) ven a la selección de los consejeros como un sistema de asignación de cuotas: cada partido recibe cierto número de “sus” consejeros electorales. El juego de selección es de vetos: partido A le admite a la mejor opción de partidos B y C siempre y cuando no le veten la suya. La votación para los consejeros en 1996 y el presidente del Consejo se logró gracias a un consenso entre los tres partidos grandes. Los partidos seleccionaron “representantes partidarios light –gente de confianza...” que no tenían afiliación abierta con un partido u otro (Schedler, 2000: 411). Estévez, Magar y Rosas (2007: 2) describen la relación de los consejeros con los partidos como una de “influencia de los partidos sobre los consejeros”. Es decir, que gracias al derecho de cada partido en la Cámara de Diputados de seleccionar a “sus” consejeros, su presencia dentro del Consejo General como representantes con voz y sin voto, y su capacidad de remover a los consejeros, hay una continua influencia de cada partido sobre sus consejeros.<sup>4</sup> Es más, hay clara evidencia que en todos los Consejos desde 1997, la mayoría de los consejeros de cada partido votaron juntos en temas difíciles (Estévez, Magar y Rosas, 2007). Sin embargo, hay asuntos de gran importancia en los cuales los consejeros mostraron su independencia,

---

<sup>3</sup> Para remover un consejero electoral vía el juicio político se requiere de una votación de mayoría simple en la Cámara de Diputados y luego una mayoría calificada de dos terceras partes del Senado.

<sup>4</sup> Andreas Schedler (2000) no está de acuerdo con esta visión de influencia de los partidos sobre los consejeros. Schedler escribe que hubo un entendimiento que una vez en sus puestos, los consejeros iban a actuar con “plena imparcialidad, por encima de los intereses de partido.”



como fue el caso de las multas multimillonarias contra el PRI y PAN después de la elección de 2000.

En la selección de los nuevos consejeros en 2003, los partidos en la Cámara tuvieron mucho cuidado en seleccionar consejeros con la esperanza de que iban a ser atentos a los intereses de los partidos. O como escribe José Carreño, la entonces lideresa de la bancada priísta en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo, quiso “imponer a la cabeza del Instituto a consejeros que garanticen fidelidad a quienes se reparten estos nombramientos a manera de botín político.”<sup>5</sup> Sin embargo, durante el proceso de selección, hubo discusiones fuertes entre los tres grandes sobre la posible reelección de algunos consejeros y sobre ciertos candidatos potenciales. En vez de lograr otra vez un consenso en 2003, el PAN y el PRI mayoritaron al PRD para imponer a “sus” consejeros y dejar al PRD sin uno. El PRD se encontró en una situación estupenda: si su candidato ganara en 2006, entonces no hubo fraude y el IFE habrá actuado bien; y si su candidato perdiera por muy poco en las próximas elecciones presidenciales, podría gritar fraude por que no había ningún consejero aliado al PRD en el Consejo que velara por sus intereses. Para varios analistas, el nuevo Consejo estaba débil gracias a su problemático nacimiento.<sup>6</sup>

Aun cuando los consejeros electorales han sido seleccionados como “representantes” de los partidos (en la práctica) se entendía que a veces iban a tener que tomar decisiones contra los intereses de su “sponsor” partidista (Estévez, Magar y Rosas, 2007). Mantener este balance se volvió muy difícil en las elecciones de 2006. Políticos y analistas dentro y fuera del PRD culparon al IFE por lo que muchos pensaron fue un pésimo proceso electoral. Las quejas incluyeron: que el consejero presidente Luis Carlos Ugalde no logró convencer al presidente Fox de no hacer comentarios respecto a las elecciones o candidatos en medios; que las campañas negativas (más que nada contra la Coalición por el bien de todos) estaban fuera de control; que un grupo de empresarios compró ilegalmente (pues el Cofipe lo prohibía) publicidad en televisión justamente antes de la elección; que el IFE “perdió” millones de votos en el PREP; que el IFE llamó a los consejeros distritales a no abrir los paquetes después de los comicios; que hubo *spots* comprados por grupos empresariales justamente antes de la elección; que hubo muchos errores de

---

<sup>5</sup> José Carreño (2007). José Antonio Crespo (28 de agosto de 2006) escribe de la selección de consejeros de 2003: “... además, los consejeros guardaban mayor cercanía con los partidos y sus dirigentes de lo que había ocurrido con los salientes, lo que alimentaría la sospecha de parcialidad y más si quienes ganaran la elección fueran los mismos que propusieron ese Consejo (como resultó ser el caso, con la mancuerna Calderón-Gordillo).”

<sup>6</sup> Véase Jorge Chabat (7 de noviembre de 2003), “El IFE se encuentra en la peor crisis de su historia. Es un IFE que no sirve para dar credibilidad en cuestiones electorales. Y si no sirve para eso, no sirve para nada. Se perfigura un choque de trenes para 2006 en el cual el PRD, excluido del acuerdo, seguramente va a presentar un candidato muy fuerte... (Existe el riesgo de) regresar al escenario de las elecciones de 1988 con un candidato de izquierda que en 2006 no se va a arrugar.” Varios consejeros del primer Consejo General (1997-2003) han dicho que ellos fueron vistos como héroes de la democracia porque en todas sus elecciones el incumbent perdió o apoyo electoral y por ende curules o hasta la presidencia (1997, 2000, 2003).

conteo en las casillas (es decir, que no hubo buen entrenamiento de los funcionarios de casillas); que el consejero presidente no declaró un ganador la noche de la elección o por lo menos un *front-runner*, entre muchos otros.<sup>7</sup>

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

Varios líderes dentro del PAN no estuvieron de acuerdo, argumentando que quitar al consejero presidente sería una admisión de que hubo fraude electoral.<sup>8</sup> Es decir, al remover cinco consejeros y el titular después de una elección (y antes de que acabe su periodo) en que no todos los actores políticos estuvieron de acuerdo con el resultado, era minar la autonomía de la autoridad electoral, lo cual a la larga, debilitaría la democracia mexicana. En elecciones presidenciales en democracias consolidadas, tiene que haber ganadores y perdedores, y es fundamental que los perdedores acepten su derrota. El problema para muchos es que al “correr” a la autoridad electoral una vez, en el futuro va a ser más difícil controlar la actuación de los partidos en las elecciones por el miedo de sufrir el mismo castigo.<sup>9</sup> Otros que promovían la remoción del consejero presidente decían que era imposible que este Consejo pudiera seguir en funciones por el error de su creación (sin el aval del PRD) y la pérdida de confianza. Para sanar este problema de base, habría que quitar a algunos y asegurarse que el PRD pusiera por lo menos uno de “sus” consejeros para que el partido del Sol Azteca —o por lo menos su ala moderada— acepte los resultados electorales de 2009.<sup>10</sup> Es importante señalar que no quitaron a los consejeros electorales a través de la otra opción de juicio político, porque esto implicaba comprobar que habían cometido graves errores. Removerlos utilizando una reforma electoral es casi admitir que su

---

<sup>7</sup> Alma E. Muñoz (21 de mayo de 2007).

<sup>8</sup> El consejero presidente mismo usó este argumento: vea “Ugalde: triunfó la mentira del fraude en 2006”, *Milenio Guadalajara*, el 30 de noviembre de 2007.

<sup>9</sup> Habría que reconocer que ya utilizar la opción de “correr” a consejeros del IFE ya no va a ser tan fácil como lo fue en 2007. Igual por eso, los partidos insertaron la nueva contraloría.

<sup>10</sup> Casi todos los políticos niegan que los partidos políticos pongan a “sus” consejeros. Sin embargo, ya en el proceso de seleccionar a nuevos consejeros en diciembre de 2007, varios líderes admitieron que efectivamente, se trata de un sistema de cuotas.

actuación no fue contra las leyes o reglamentación vigente, sino por razones políticas.

Cabe señalar que al quitar a los tres consejeros, los mismos legisladores no cambiaron en forma importante la manera de seleccionarlos: la única novedad fue que los diputados “valoran” las propuestas surgidas de la sociedad al abrir un “amplio proceso de consulta pública” (Senado, *Dictamen Reforma Electoral*, p. 17). Es decir, que los partidos pueden poner el árbitro y quitarlo sin mucha interferencia externa. Esto significa que no haya mucha sana distancia entre los intereses de los partidos en la Cámara de Diputados y los consejeros.

Los partidos en el Congreso también promovieron la posible reelección de consejero presidente a dos periodos, cortando su mandato de siete a seis años. Así que si el presidente del consejo quiere mantenerse en su puesto, tendrá que (por lo menos en su primer periodo), asegurarse que tenga el beneplácito de los líderes partidistas, porque si no, podrían no aprobar su segundo periodo.<sup>11</sup> Este cambio en sí podrá tener el efecto de debilitar al presidente frente al Congreso y causar mayores problemas entre el presidente y su consejo.

El nuevo Cofipe también legisla sobre las comisiones permanentes del IFE. Para empezar, los consejeros encargados ya no permanecen como cabezas de “sus” comisiones durante todo su periodo en el IFE: se quedarán únicamente tres años como integrantes en cada comisión, a la vez que la presidencia de las comisiones se rotará cada año. Esto es muy problemático por que diluye el poder de los consejeros electorales frente a la burocracia administrativa del IFE. Según Schedler (1999) lo que dotó de poder al Consejo General sobre la estructura administrativa del IFE no eran las reglas formales del Cofipe, sino el control que tenían los consejeros sobre las comisiones permanentes. Al presidir una comisión durante varios años, los consejeros tenían acceso a una enorme cantidad de información sobre los trabajos de “su” área y podían influir durante el desarrollo de los trabajos administrativos. Hubo un tipo de especialización gracias a la relación de larga duración entre el consejero y el secretario ejecutivo encargado de los trabajos administrativos de la comisión. Con la presidencia rotativa, los consejeros ya no adquirirán el conocimiento y la información necesaria para cumplir cabalmente con sus responsabilidades. Por otro lado, la estructura burocrática sí está encargada de informar regularmente al consejero presidente de su trabajo, lo cual, lo fortalece frente a los consejeros; y como se ha mencionado, el consejero presidente ya está más ligado a las preferencias de los líderes de las bancadas legislativas gracias a la posibilidad de reelegirse.

El tema de mayor preocupación en cuanto a la autonomía del IFE es la creación de una contraloría interna “dotada de autonomía técnica y de

---

<sup>11</sup> El secretario ejecutivo del instituto también podrá servir dos periodos.

gestión, para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del IFE...que podrá fincar responsabilidades a todos los servidores del Instituto, incluidos los consejeros electorales y el consejero presidente del Consejo.” (Senado, *Dictamen Reforma Electoral*, p. 15). Su titular será electo por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Uno podría argumentar que monitorear el gasto público no es un atentado contra la autonomía del IFE; sin embargo, junto con las demás acciones tomadas como parte de las reformas a la Constitución y al código, se ve como otra manera de fortalecer los intereses de los partidos grandes contra la autoridad electoral. Además, el IFE ya está auditado todos los años por la Auditoría Superior de la Federación; así que los partidos en el congreso no parecen estar preocupados por el malgasto de recursos dentro de la organización, sino por su propia capacidad de presionar a los consejeros.<sup>12</sup> Esta reforma significa meter un caballo de Troya lleno de representantes de los partidos dentro de la fortaleza del IFE. Si los partidos están en desacuerdo con alguna acción tomada por el Consejo, uno podría imaginar que una forma de presionar a los consejeros será a través de amenazas de esta contraloría general.

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

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

Ya con la reforma electoral, no se utiliza el número de partidos con registro como multiplicador del gasto público para los partidos.<sup>13</sup> Para actividades ordinarias<sup>14</sup> en años sin elecciones federales, el IFE dará financiamiento público según una nueva regla: multiplicará “el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de

---

<sup>12</sup> Bajo la vieja reglamentación, los gastos del IFE pasaban primero por la Contraloría Interna, y una comisión en la que estaban los representantes de los partidos, antes de ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación. Vea a Merino (2003: 73).

<sup>13</sup> Hay varias formas de financiar las actividades de los partidos, siempre y cuando el público prevalezca sobre el privado: a. público, militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros (Art. 77-I).

<sup>14</sup> El COFIPE reconoce tres tipos de actividades que son fondeados por recursos públicos: actividades ordinarias permanentes, de campaña y específicas (educación, capacitación, investigación).

cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal" (art. 78-1). Igual que antes, 30% de este total será distribuido a todos los partidos con representación en alguna de las dos Cámaras y 70% restante por los resultados de la última elección de diputados federales. Cada partido tiene que gastar por lo menos 3% de esta cantidad en actividades educativas.

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

La cantidad que cada partido puede recibir de sus simpatizantes pasa de "ser 10% del total de financiamiento público ordinario a 10% del tope de gasto de campaña presidencial" que según Córdova (2007a) puede representar una reducción de casi cuatro veces porque el tope de gasto de la campaña presidencial es sustancialmente menor que el total de destinados a actividades ordinarias para todos los partidos.<sup>15</sup> El nuevo tope de campaña presidencial también abarata a las campañas: es igual a 20% del financiamiento público establecido para todos los partidos en el año electoral presidencial. Y como esta cantidad ya es únicamente 50% más que en años sin elecciones federales, se basa en una cantidad menor. Para el tope de las campañas a diputado federal, habrá que dividir el tope presidencial entre 300.

Hay también modificaciones importantes en cuanto a la duración de las campañas electorales. El número de días de las campañas generales cae de 186 a 90 para campañas presidenciales y a 45 días para campañas legislativas intermedias, lo que significa una reducción sustancial. Esto es importante porque aunque los partidos tendrán un tope de gastos más bajo, por tener menos días en gastar este dinero, podrá gozar *por día de campaña* una cantidad semejante a las campañas anteriores. La nueva reglamentación también reconoce legalmente las precampañas electorales. Éstas durarán las

---

<sup>15</sup> Los partidos no pueden ahorrar dinero de un año y gastarlo en el siguiente.

dos terceras partes de las generales, así que habrá 60 días de precampaña para las elecciones presidenciales y 30 para las de diputados federales.

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

La herramienta más importante es que este órgano ya estará exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. En la práctica, ya hubo jurisprudencia (por el Tribunal Electoral) que negaba el secreto bancario y financiero a los partidos; la reforma constitucional simplemente explicita este poder.<sup>16</sup> En 2002, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal sentenció sobre las atribuciones fiscalizadoras del IFE y le dio a éste el derecho de romper el secreto bancario, fiduciario y fiscal (Merino, 2003: 135).

### *3. Medios de comunicación*

La campaña mediática de 2006 fue larga, llena de publicidad y muy exitosa. Los votantes aprendieron mucho sobre los candidatos y sus plataformas gracias a ella, sin embargo, hubo ataques que no fueron atendidos a tiempo y que afectaron no nada más la popularidad de un candidato u otro, sino también la percepción de los partidos sobre la eficacia de las campañas en medios. A la vez, millones de pesos fueron pagados utilizando los impuestos de todos los mexicanos a los grandes concesionarios de radio y televisión para

---

<sup>16</sup> Se tienen que adecuar varias otras leyes secundarias para este fin, incluyendo la del Servicio de Administración Tributaria, de Instituciones de Crédito, General de Títulos y Operaciones de Crédito, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Véase Emiliano Ruiz Parra (2008).

llegar a los votantes. Frente al poder de los medios masivos de comunicación y el enorme poder que pueden tener la publicidad, los líderes de los partidos decidieron actuar para cambiar en forma radical el régimen y el papel de los medios en la política mexicana. En las reformas de 2007, hubo dos grandes temas en cuanto al papel de los medios en campañas: acceso a medios y ataques negativos.

### 3.1. Acceso a medios

Las grandes empresas de medios empujaron una reforma a su sector en otoño de 2005, extrayendo grandes concesiones y beneficios justamente antes del inicio del periodo de campañas. En la Cámara de Diputados, casi no hubo discusión alguna ya que los líderes de las tres bancadas —incluyendo al PRD— les instruyeron sus integrantes a votar en favor de la iniciativa. En este momento, los líderes de los partidos no estaban dispuestos a enfrentarse a los grandes concesionarios de medios justamente antes de empezar a una campaña cuya base serían mensajes en radio y televisión. El problema político empezó en el Senado a finales de 2005, gracias a una coalición entre los senadores “Anti-trust” y los que querían un papel más fuerte del Estado en el sector de telecomunicación. Hubo fuertes peleas dentro de la Cámara Alta, pero al fin y al cabo pasó la iniciativa en el Senado en la primavera de 2006 (en plena campaña presidencial) con varios senadores del PRI, PAN y todos los del PRD votando en contra.

En eso, nació una de las grandes transformaciones de la arena política-electoral en México desde el fin del periodo hegemónico. El PRD por muchos años había abogado por un cambio radical en la forma de asignar tiempos en radio y televisión durante las campañas argumentando que sería mejor utilizar los tiempos públicos (o del Estado) en medios y no tener que comprarlos con recursos públicos para enriquecer a los grandes consorcios.<sup>17</sup> El *Dictamen de Reforma Electoral* expedido por el Senado de la república para la reforma constitucional argumenta que “la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos (propaganda electoral que imitan los utilizados en el mercado para la colocación de mercancías) sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión... que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional” (p. 12).

Como resultado y contra los intereses de los medios de comunicación, la reforma a la Constitución impone una nueva regla: que la publicidad ya no será contratada por personas privadas ni por partidos políticos ni por candidatos. Estos tiempos serán asignados en forma proporcional por el IFE

---

<sup>17</sup> Manuel Camacho Solís, entonces diputado federal por el PRD, junto con el PRI introdujeron una iniciativa en la reforma menor de 2004 para que el IFE fuera “comprador único” de espacios de televisión. Iniciativa que no pasó.

utilizando tiempos de Estado.<sup>18</sup> Para atender las fuertes quejas de los *perredistas* contra la contratación de *spots* por grupos de interés (en el caso particular, de empresarios) también se elevó a rango constitucional la prohibición contra la compra de publicidad electoral por terceros; prohibición que existía en el Cofipe de 1996 pero que no fue respetada en los comicios de 2006.

El IFE tendrá desde el inicio de la campaña a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión, y estos espacios serán entre las 6 y las 24 horas del día (art. 55-1). Todos los partidos durante las campañas generales tendrán derecho a 41 minutos diarios y el IFE siete.<sup>19</sup> El Comité de Radio y Televisión será el órgano que decide la distribución de tiempos y, como consecuencia, el Comité de Radio y Televisión será de los más importantes del IFE, siendo comprendido por tres consejeros electorales, un representante de cada partido, el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, y el presidente es a la vez el presidente de prerrogativas y partidos políticos (art. 76-3).<sup>20</sup> Las sanciones (contenidas en el nuevo Libro Séptimo del Cofipe) serán más fuertes y aplicadas más rápidamente.

¿Cuáles podrían ser las consecuencias de un cambio tan profundo? Para empezar, va a ser más fácil fiscalizar (mas no monitorear) la publicidad en medios. Uno de los problemas hasta ahora es que las televisoras y estaciones de radio podían extender tarifas diferenciadas a cada partido; también podían dar facturas que no reflejaban el precio real del tiempo contratado. Bajo la nueva reglamentación, el IFE tendrá que fiscalizar el total de tiempo en vez de la cantidad total de pesos.

Otra consecuencia positiva podría ser que con esta nueva forma de distribuir tiempos en medios, los partidos tendrán mayor autonomía de los dueños de los medios de comunicación porque no dependerán de espacios vendibles en medios. Supuestamente aquí hay una lucha entre el modelo norteamericano que no limita la compra de publicidad política y el europeo, que sí impone restricciones al uso de medios en campañas electorales. Lo malo del modelo estadounidense es que grupos de interés económico pueden influir en las campañas y por ende en quién gana la elección y así, en la toma de decisión vía estos recursos mientras grupos menos organizados o con menos recursos no pueden influir en el mercado de ideas. Como lo describe Denise Dresser (2007): “Elecciones cada vez más caras donde los candidatos se vuelven cada vez más vulnerables a las presiones del empresariado cuyo

---

<sup>18</sup> El texto del COFIPE, 2007, artículo 49 se lee así: “Los partidos políticos, precandidatos y candidatos... en ningún momento podrá adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.” En la próxima fracción, sigue “ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos...”

<sup>19</sup> Los partidos tendrán 153 segundos de los tres minutos por hora durante la campaña general y el IFE el resto. Lorenzo Cordova, *Nexos*, 358, octubre de 2007.

<sup>20</sup> Artículo 74: “Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que se transmitirse; el reglamento establecerá lo conducente respecto de plazos de entrega, sustitución de materiales y la técnicas de los mismos.



apoyo necesitan.” Bajo este argumento, ya que los partidos no pueden pagar a los dueños de medios por espacios, estarán menos expuestos a las demandas por parte de ellos. A la vez, que ningún gran grupo empresarial va a poder influir (a través de la compra de publicidad electoral) en el resultado electoral. Este tipo de argumento aboga a favor de la igualdad de influencia en la política y en contra de la *laissez faire* —que todos los interesados en la política tendrán la oportunidad de comprar *spots* y así influir.

Tercero, José Woldenberg (2007) expone que la compra de publicidad no sólo “encarece las contiendas sino que tiende a adelgazar y vulgarizar sus contenidos.” Este argumento tiene cierto eco en una tradición antimedios en la política (Trejo, 2000). Bajo esta perspectiva, el uso de publicidad mediática es nocivo porque reduce el intercambio de ideas políticas a una mera campaña de mercadeo, que en vez de debatir, muestra más rostros que ideas, más imágenes que programas políticos (Trejo, 2000). Sin embargo, parece un tanto confusa esta óptica: los partidos seguirán sacando mensajes en radio y televisión, solo que no tendrán que pagar por ellos. Esta medida en sí no tendría ningún efecto sobre el tono del intercambio entre partido y partido, ni entre partido y votante.

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

En cuanto a las posibles consecuencias negativas, hay que considerar que las campañas en medios son un conjunto de decisiones que se toman los equipos de campaña sobre la marcha dependiendo del desempeño del candidato; es decir, que si un candidato está bajando en las encuestas, habría que buscar la forma de mejorar el mensaje para alcanzar a los potenciales votantes. Una manera de comunicarse rápidamente con el electorado es vía *spots* en radio y televisión. Sin embargo, si la campaña ya tiene preestablecida la publicidad, el equipo de campaña no podrá reaccionar. Además, no podrán reservar una cantidad de dinero para el final de la campaña (cuando ya muchos votantes están decidiendo a su favorito) gracias a los espacios preasignados. Una pregunta importante es si al no dejar que los

equipos de campaña compren tiempos de acuerdo con sus necesidades inmediatas, los votantes sufrirán por falta de información o interés en la campaña.

El tercer punto y el más problemático es el de la implementación de la nueva normatividad. En el artículo referente a este punto en el nuevo Cofipe, a diferencia de muchos otros artículos, está bastante silencioso en cuanto a las nuevas normas de distribución de tiempos en la práctica. El artículo del Cofipe explicita el número de minutos que tiene los partidos y la distribución de 30% iguales para todos y 70% dependiendo en la proporción de voto ganado en las últimas elecciones legislativas. Así que el nuevo comité tendrá que encontrar reglas para asignar tiempos de publicidad que acepten los tres partidos mayoritarios, una distribución que incluye el día, el programa y el bloque dentro de la hora (o media hora) del programa. El Cofipe no especifica si los tiempos son proporcionales a nivel de día (por ejemplo, si a todos los partidos les tocará igual número de espacios cada lunes según su proporción de tiempo). Puede ser que al distribuir los tiempos al azar será muy difícil que todos los partidos reciban igual número de oportunidades de meter publicidad en los noticieros o en las telenovelas más populares. Sin mayores acuerdos preestablecidos, los partidos podrán descalificar las decisiones del Comité que no les favorecen. En caso de otro resultado electoral muy cercano, el perdedor podrá argumentar que la colocación de *spots* —decidida bajo la autoridad del IFE— hizo la diferencia y como resultado, impugna la elección.

La nueva reglamentación de acceso a medios provee una cantidad enorme de tiempo en radio y televisión en todos los *markets* del país, más del doble de la cantidad de *spots* que se vieron en las campañas de 2006, que fue un año de elecciones presidenciales y legislativas. Esto quiere decir que los partidos pueden saturar todas las regiones, municipios, ciudades de la nación sin tener que pagarlo. Esta cobertura inmensa causará problemas imprevisibles a la autoridad electoral porque ya no bastará monitorear las 200 *markets* más grandes como lo había hecho en las elecciones de 2006. El IFE va a tener que asegurarse que las publicidades de todo el país se contabilicen en forma correcta y que el contenido conforme a las leyes vigentes. Esto requerirá de una capacidad de monitoreo mucha más grande de lo que hay hasta ahora.

Finalmente, la proporción de tiempo que cada partido recibirá, dependerá de las elecciones intermedias, elecciones que un partido como el PRD —sin bases en muchas regiones del país— puede tener un desempeño mucho menor a sus resultados concurrentes. Así que el PRD podrá estar condenando a tener menos tiempo en medios de comunicación en las campañas presidenciales y obviamente no podrá comprar más *spots* para sanar la diferencia. Queda por ver si en la práctica la nueva forma de asignar tiempos para publicidad en medios tendrá un efecto sobre la forma de hacer campaña en México.

La discusión de acceso a medios acaparó más atención por parte de los medios durante la reforma constitucional y del Cofipe. Sin embargo, un tema de mayor alcance constitucional pasó casi desapercibido: el de las campañas negativas. Como hemos visto, la campaña en medios en 2006 tuvo elementos de ataque: que los candidatos lanzaron publicidad subrayando las potenciales debilidades de los otros candidatos para minarles apoyo electoral. En el Cofipe de 1996, en el artículo 186, se prohíbe “cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.” Pero como siempre ha sido muy difícil establecer la definición de calumnia o difamación, los equipos de campaña en 2006 tenían todos los incentivos para atacar a los demás candidatos a la vez que ponían su propio candidato en la mejor luz posible.

Durante el curso de la campaña de 2006, hubo confusiones acerca de la definición de denigración dentro del Consejo General y también entre el IFE y el Tribunal Electoral. El Consejo General del IFE, frente las quejas de los equipos de campaña —principalmente el de la Coalición por el bien de todos— hicieron un *flip-flop* y cambiaron de decisión, que luego fue refutada por el Tribunal Electoral. La lentitud del proceso de toma de decisión de las autoridades electorales y la falta de sanciones serias validará la estrategia de poner un *spot* negativo y luego acatar la decisión de la autoridad electoral retirando el mensaje negativo en cuestión ya que estaba claudicado por el paso de tiempo.

El PRD y AMLO creen que los ataques montados tanto por el equipo de Calderón como por el entonces presidente de la república ayudaron a bajar su candidato en las encuestas (y el entonces presidente Fox también lo creyó así). En vez de reflexionar sobre la efectividad para llevar a cabo campañas modernas en medios, que incluyen tanto ataques como promesas, el sol azteca optó por fortalecer la prohibición de los *spots* negativos. El razonamiento del PAN a favor de limitar las campañas negativas es también fácil de entender: como el partido en el poder, cualquier crítica contra el desempeño del presidente puede ser entendido como una calumnia contra las instituciones. Va a ser sumamente difícil para los partidos de oposición criticar (legalmente) al partido en el poder, lo cual siempre ayuda al candidato del partido que controla la presidencia. En respuesta, la campaña de los partidos contra las campañas negativas durante las reformas de 2007 fue un blanco fácil: no hubo ni gran discusión entre los partidos durante la reforma de la Constitución, ni mucha entre líderes de opinión. Las reformas de 2007 simplemente suben a rango constitucional la disposición contra la “denigración” de los rivales que ya existía en el Cofipe de 1996 (aunque ahora se eliminó el término “difamación”, que supone criticar incluso con fundamento; a diferencia de calumnia, que implica engaño o falta a la verdad).

Podría uno externar varias diferencias con esta apreciación de las campañas negativas: la primera es que no toda la campaña de 2006 consistió en ataques contra el rival. La mayor parte de los *spots* en el proceso de 2006 fueron dirigidos a convencer al votante de las bondades de su candidato, no en criticar o exponer dudas sobre el posible desempeño del otro una vez en el poder. Muchos votantes sin mayor interés en la política (y con poca información sobre la posible actuación de los candidatos una vez en el poder) aprendieron que López Obrador ponía primero a los pobres y estaba contra los grandes monopolios económicos; que Calderón iba a ser el presidente del empleo, o que Madrazo tenía mucha experiencia con el poder. También, los votantes pudieron apreciar que el candidato por la Coalición por el bien de todos podría pecar de populista; que Calderón tenía parientes dudosos; que Madrazo igual y no era lo más honesto en su forma de gobernar. En fin, las campañas mediáticas informaron a los votantes utilizando ambas promesas como críticas.

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

Otro problema práctico es que la diferencia entre criticar y denigrar no es fácil tarea de distinguir entre una expresión “denigrante” y una crítica válida, lo cual implica que la autoridad investida con esta responsabilidad —el IFE— tendrá que lidiar con las quejas de los partidos cuando el IFE remueva un *spot* del aire y no otro. Dar esta responsabilidad al IFE, por un lado de quitarle autoridad electoral y por otro de darle autonomía para actuar, parece contradictorio. Además, la falta de espacio para criticar al partido en el gobierno necesariamente ayuda al *incumbent* por la simple razón que el partido en el poder tiene mayores beneficios de reputación y de experiencia en el puesto que los partidos fuera del gobierno. Esto implica que una posible consecuencia vaya a ser que el PRD y el PRI van a sufrir esta política, no aprovecharla.

Finalmente, habría que subrayar otro gran cambio en las pautas de publicidad política que surge de las reformas electorales de 2007:

El artículo 134 constitucional, párrafo sexto dice: *“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”*

Uno puede argumentar que este cambio tiene dos blancos políticos: el presidente de la república y los gobernadores. Claramente, los partidos de oposición temen los recursos y los programas sociales que controlan el ejecutivo y la capacidad del gobierno federal de utilizar sus logros para vender mejor su partido en elecciones. Pero a la vez, otro blanco de esta prohibición es el gobernador ambicioso que tiene recursos para hacerse conocer en el ámbito político nacional para luego competir para la nominación presidencial. Muchos senadores no tienen los recursos para comprar *spots* en televisión y radio y así quedan necesariamente en una desventaja frente sus copartisanos en las entidades federativas. Esta nueva prohibición fue aceptada por todos los partidos porque controla el gasto de publicidad de presidencia (controlada por el PAN), del jefe de gobierno (del PRD) y los ejecutivos estatales de los grandes estados (casi todos en manos del PRI).

#### **4. Coaliciones**

Durante el proceso de discusión de la reforma constitucional, casi no hubo mención de coaliciones electorales; sin embargo, en el proceso de adecuar al Cofipe, la pelea de coaliciones dominó la cobertura mediática gracias a una nueva política que los grandes impusieron al Código (que no requería de una modificación de la Constitución). Las críticas de los partidos pequeños (o emergentes en un término más optimista) denominados el G-5 [el Partido del Trabajo y Convergencia lidiando la pelea, junto con el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata] no se hicieron esperar. Parece que los partidos grandes (salvo la corriente del PRD más ligada a AMLO) estaban listos a cobrar las enormes facturas que habían pagado a la chiquillada durante los últimos años.

Desde por lo menos 1997, varios partidos menores —para sobrevivir el umbral de 2% que imponen las reglas electorales— habían entrado en coaliciones con algún partido grande. En algunos casos a nivel federal, los partidos cambiaron sus compañeros de coalición; por ejemplo, los verdes compitieron junto con el PAN en 2000 y con el PRI en 2006. Como se dice: su

trabajo es más político que electoral. Es decir, estos partidos no existen para representar a votantes que no están satisfechos con la oferta política de los tres grandes, sino que sobreviven porque los incentivos de financiamiento y coaliciones los mantienen para el trabajo legislativo.

Varios autores especulan que la historia de Cuauhtémoc Cárdenas como líder de un frente amplio en las elecciones presidenciales de 1988 explica por qué los perredistas tienen una tendencia a entrar en coaliciones electorales (pero el PARM y el PPS tradicionalmente postulaban al mismo candidato que el PRI, antes de 1988). Sin embargo, todos los partidos grandes han tratado de aumentar su apoyo electoral a través de las coaliciones: el PAN con los verdes en 2000 y el PRI con los verdes en 2006, además el PRD con el PT y Convergencia en 2006. José Antonio Crespo (2007) explica muy bien este fenómeno: los partidos grandes frente a una competencia muy cerrada nunca saben si los dos o tres puntos de apoyo electoral que potencialmente ofrece un partido pequeño pueden ser la diferencia entre ganar o perder la presidencia, en consecuencia, aún sabiendo que los partidos menores no gozan de mucha popularidad entre los votantes, no pueden resistir la tentación de entrar en una coalición y así regalar votos (transferir en términos formales), curules y recursos públicos al partido pequeño a cambio de un apoyo difícil de medir en las urnas.

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

Las nuevas reglas de alianzas durante elecciones son bastantes sencillas: cada partido dentro de una coalición aparece en las boletas electorales bajo sus propias siglas (y el emblema de la coalición) y al final se suman todos los votos en cuestión, ya sea para presidente o legisladores.<sup>21</sup> Así será posible saber que tantos votaron para cada elemento de la coalición y por ende si cada parte logró los dos puntos porcentuales necesarios para seguir con registro como partido político nacional (con derecho a recursos públicos). Para no destruir los partidos pequeños, el artículo 96-5 les da la famosa garantía de *vida eterna*: “en caso de que uno o varios alcance el 1% de la votación nacional emitida pero no obtenga un mínimo requerido para conservar el registro... de la votación del o los partidos que con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda

---

<sup>21</sup> El artículo 95-9 dice que cada partido “aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral...los votos se sumarán al candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos para todos los efectos establecidos...”

mantener el registro.<sup>22</sup> La Suprema Corte luego sentenció que esta cláusula no es constitucional. Así que, lo más probable es que pierdan su registro varios de los partidos menores.

Los partidos grandes tenían diferentes razones para apoyar el cambio en las boletas electorales. El PAN no veía con buenos ojos el poder de la chiquillada por su mala experiencia con los verdes en 2000. En las elecciones de 2006, el PAN fue el único de los tres grandes en competir solo y así ganar la contienda. El PRD se vio obligado a regalar varios curules al PT y Convergencia gracias al convenio de la Coalición por el bien de todos. En las elecciones de 2006, el PRD dio 28 de los 155 curules en la Cámara de Diputados o 18% de los asientos y 10 de los 36 puestos en el Senado (28%). Y el PRI quizá fue el peor servido en la jugada de alianzas en 2006 (se fue solo en las elecciones de 2000) gracias a su decisión de aliarse con los verdes.<sup>23</sup> El tricolor transfirió 17 curules en la Cámara que había ganado Alianza a los verdes y 6 lugares en el Senado. Otro punto que pudo haber convencido a los grandes a debilitar la chiquillada es que bajo las nuevas reglas del financiamiento público, la cantidad total de recursos está fijada por el número de votantes registrados y si entran nuevos partidos, los partidos ya existentes tienen que dividir su porción para incluirlos. Así que a menor número de partidos, mayor cantidad de recursos para los que tienen registro, lo cual les da a los grandes, fuertes incentivos para reducir el número de partidos con quienes tienen que compartir el pastel.<sup>24</sup>

López Obrador, sin embargo, no quiso apoyar el debilitamiento de la chiquillada por razones entendibles: el PRD —bajo su liderazgo— ahora está en un Frente Amplio Progresista (FAP) por lo menos formalmente con el PT y Convergencia. Sin embargo, varias facciones dentro del PRD que no están fuertemente aliadas a AMLO estaban de acuerdo con la política de debilitar a los partidos pequeños.

Los partidos emergentes explotaron en críticas gracias a los cambios en el Cofipe y no apoyaron la iniciativa final, salvo los verdes.<sup>25</sup> Sus críticas contra este artículo son interesantes porque muestran cómo funcionaba antes la

---

<sup>22</sup> Hay coaliciones electorales totales y parciales. Para la total, se postula un mismo candidato a presidente y para las elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa. También hay opción de tener una coalición solamente para el presidente de la república; y finalmente hay coaliciones parciales que incluyen la parte legislativa en las cuales la coalición puede registrar hasta un máximo de 20 formulas de candidatos para la Cámara Alta y hasta un máximo de 200 para la Cámara de Diputados. Artículo 96, fracciones 1-7.

<sup>23</sup> El PVEM gastó muchos recursos en una campaña mediática en el otoño de 2005 utilizando a su joven candidato presidencial, Bernardo de la Garza, cuya imagen de no corrupto atrajo a muchos ciudadanos. Cuando en las encuestas de la Garza mostró que tenía casi 7% de apoyo, los verdes vendieron este apoyo al mejor apostador: el PRI, quien regaló al PVEM un convenio muy costoso. Sin embargo, entrando la campaña general a principios de 2006, de la Garza se retiró de la coalición y no hizo campaña con el candidato del PRI. Los votantes que habían gustado de la imagen fresca del fugaz candidato de los verdes no apoyaron a Madrazo, haciendo que el PRI transfiriera muchos votos a los verdes (y por ende curules) sin mucho a cambio.

<sup>24</sup> Agradezco a Javier Aparicio este punto.

<sup>25</sup> Vea Andrea Becerril y Víctor Ballinas (6 de diciembre de 2007). Para mayor información sobre la discusión de coaliciones, véase a José Carlo González (2 de diciembre de 2007), Arturo Zarate (4 de diciembre de 2007).

transferencia de votos de un partido a otro (sin que los votantes se dieran cuenta) y el poder creciente de los tres partidos grandes en la legislatura de imponer su voluntad. Primero, los líderes de los partidos menores dicen que el sistema electoral mismo sobrerrepresenta a los partidos que ganan mayor número de distritos de mayoría a la vez que el partido con mayor votación nacional puede ser sobrerrepresentado hasta 8%. Como los partidos pequeños casi no tienen victorias en distritos uninominales, en efecto los partidos minoritarios (que no van en coalición) normalmente sí son subrepresentados en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en las elecciones a la Cámara de Diputados de 2006, el Partido Nueva Alianza ganó 4.54% del voto nacional, y únicamente 1.8% de los curules en la Cámara; mientras el Partido Alternativa Socialdemócrata ganó 2.05% del voto popular y menos del 1% de las curules (0.8%). Uno podría argumentar que sería mejor quitar la cláusula de sobrerrepresentación en vez de dejar que los partidos emergentes sigan ganando curules fuera de proporción de su popularidad con el votante mexicano.<sup>26</sup>

Los tres grandes partidos impusieron su voluntad en las reformas del código a sus homólogos pequeños, lo cual es un ejemplo de la capacidad de los mayoritarios de pactar exitosamente para ganar sus intereses comunes.

---

<sup>26</sup> José Antonio Crespo (28 de diciembre de 2007).



## Conclusiones

---

A pesar de que muchos vieron la nueva reforma electoral como una oportunidad de mejorar el sistema electoral y de partidos, los líderes de los partidos grandes utilizaron su fortaleza en la legislatura para debilitar a otros componentes del sistema político, tales como los partidos minoritarios, los medios masivos de comunicación y los políticos subnacionales. El ejecutivo permitió algunas de las políticas más radicales, en parte porque estuvo de acuerdo, y en parte porque pensó que constituía una buena forma de apaciguar los aguas políticas para sacar reformas estructurales en el primer trienio de la administración de Calderón. Resulta difícil en algunos aspectos de la reforma ver cómo operarla en cuanto a la capacidad del IFE de manejar sus nuevas responsabilidades de monitoreo y aplicar sanciones. En particular, habrá que ver si el IFE tiene la capacidad de monitorear la enorme cantidad de *spots* que saldrán en televisión y radio a nivel local y federal. Únicamente el paso del tiempo dirá si la reforma de 2007 tendrá éxito.

## Bibliografía

---

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y arena, 2000.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas. "Entre reclamos de minipartidos, aprueba el Senado nuevo Cofipe", *La Jornada*, 6 de diciembre de 2007.
- Cantú, Jesús. "Golpe al IFE", *Proceso*, 3 de diciembre de 2007.
- Carreño, José. "Agenda del debate", *El Universal*, 20 de diciembre de 2007.
- Chabat, Jorge. *El Universal*, 7 de noviembre de 2003.
- Código Federal de Procedimientos Electorales.
- Córdova, Lorenzo. "La nueva reforma electoral", *Nexos* 358, octubre de 2007.
- Crespo, José Antonio. "Horizonte político", *Excelsior*, 28 de agosto de 2006a.
- Crespo, José Antonio. "Vida eterna vs. abundancia", consultado el 28 de diciembre 2007 en: [www.alternativamorelos.org.mx](http://www.alternativamorelos.org.mx).
- Denise Dresser. "Sólo preguntando...", *Proceso*, 10 de diciembre de 2007.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas, "Partisanship in non-partisan electoral agencies and Democratic Compliance; Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, 2007, 1-15.
- Fernández Menéndez, Jorge. *Calderón presidente: La lucha por el poder*, México, Grijalbo, 2007.
- Geer, John. *In Defense of Negativity: Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- González, José Carlo. "Monreal: nuevo régimen de coaliciones exterminaría a los partidos pequeños". *La Jornada*, 2 de diciembre de 2007.
- Huchim, Eduardo R. "Los partidos contra sus militantes", *Reforma*, 13 de enero de 2008, sección de Enfoque.
- Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Muñoz, Alma E. "La renuncia de consejeros, favor a la patria: Ackerman", *La Jornada*, 21 de mayo de 2007.
- Murayama, Ciro. "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos* 358, octubre de 2007, en: [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).
- Ruiz Parra, Emiliano. "La reforma inconclusa", *Reforma*, 13 de enero de 2008, sección de Enfoque.
- Senado de la República. "Dictamen Reforma Electoral, 12 de septiembre de 2007", no. 112, año 2007, miércoles 12 de septiembre, 2do año de ejercicio. Primer Periodo Ordinario, en:  
<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2007/09/12/1&documento=40>
- Schedler, Andreas. "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del IFE", *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 2000, pp. 383-419.
- Schedler, Andreas. "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 187-222.

- Trejo Delarbe, Raúl. "El imperio del marketing político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas", *Configuraciones*, julio-septiembre de 2000, pp. 14-27.
- Woldenberg, José. "Aciertos, desaciertos, dudas", *Reforma*, 12 de septiembre de 2007.
- Zárate, Arturo. "Avanza en Congreso 'vida eterna' para minipartidos", *El Universal*, 4 de diciembre de 2007.



## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Laura Sour y Jorge Ortega, *Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México*, DTAP-210
- Luis F. Luna y José Ramón Gil, *Resultados de la "Encuesta sobre gobierno electrónico y colaboración interorganizacional"...*, DTAP-211
- José Ramón Gil, *Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas...*, DTAP-212
- Laura Sour, *Correspondencia entre las políticas públicas del PND y el gasto ejercido de la CHPF en México*, DTAP-213
- José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Gobierno electrónico en México*, DTAP-214
- Judith Mariscal, José Ramón Gil y Armando Aldama, *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*, DTAP-215
- Laura Sour y Miguel Ángel Gutiérrez, *Extrinsic Incentives and Tax Compliance*, DTAP-216
- Laura Sour y Fredy Girón, *The Flypaper Effect in Mexican Local Governments, 1990-2006*, DTAP-217
- Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*, DTAP-218
- Alejandra Ríos y Juan E. Pardinás, *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP-219
- Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, DTAP-220

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- John Scott, *Incidencia de las transferencias públicas en el ingreso de los trabajadores de salario mínimo en México...*, DTE-443
- John Scott, *Evaluación de políticas y programas públicos...*, DTE-444
- Sonia Di Giannatale, Gian Luca Clementi y Thomas Cooley, *A Theory of Firm Decline*, DTE-445
- Víctor Carreón y Alfonso Zerón, *Innovación de procesos en el costo de generación de electricidad*, DTE-446
- Víctor Carreón y Evangelina Dardati, *La tarifa de generación en México estimada con el mecanismo de orden de mérito*, DTE-447
- Rodolfo Cermeño y Daniel Garrido, *Convergencia de las entidades federativas de México, 1940-2004: un enfoque de series de tiempo*, DTE-448
- Rodolfo Cermeño y Huver Rivera, *La demanda por importaciones y exportaciones: evidencia de cointegración para México, 1991-2005*, DTE-449
- Juan Manuel Torres, Octavio S. Magaña y Francisco Moreno, *Determinantes del cambio de uso/cobertura arbolada en México*, DTE-450
- Juan M. Torres, David B. Bray y Octavio S. Magaña, *The Role of Scale in Mexican Community Forest Management*, DTE-451
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha, *Remittances, Consumption and Investment in Ghana*, DTE-452

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Jesús Velasco , *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171  
Jorge Schiavon, *La diplomacia local del Distrito Federal (2000-2007)*, DTEI-172  
Rafael Velázquez, *La proyección internacional de Baja California*, DTEI-173  
Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, DTEI-174  
Francisco Javier Aparicio y Covadonga Meseguer, *Collective Remittances and the State: The 3x1 Program in Mexican Municipalities*, DTEI-175  
Alejandro Anaya, *Free Trade, "Spillover" and Human Rights Foreign Policies in North America*, DTEI-176  
Alejandro Anaya, *Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do With It?*, DTEI-177  
Jorge Chabat, *The International Role of Latin America After September 11: Tying the Giant*, DTEI-178  
Jorge Chabat, *The Bush Revolution in Foreign Policy and Mexico: The Limits to Unilateralism*, DTEI-179  
Jorge Chabat, *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*, DTEI-180

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Gustavo Fondevila e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23  
Ana Laura Magaloni y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24  
Ana Laura Magaloni, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25  
Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26  
Ana María Ibarra, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27  
Ana Elena Fierro y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28  
Adriana García y Dirk Zavala, *El análisis económico del derecho como herramienta para el diseño normativo...*, DTEJ-29  
Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha, *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, DTEJ-30  
Ana Elena Fierro y Adriana García, *Guía de las decisiones del PJF en materia de competencia económica: Cómo generar una cultura de la competencia*, DTEJ-31  
Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, DTEJ-32  
Marcelo Bergman y Hernán Flom, *Policía y comunidad: una comparación...*, DTEJ-33

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Joy Langston y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Gabriel Negretto, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Joy Langston, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Andreas Schedler, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Alejandro Villagómez y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Julio Ríos Figueroa, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204
- Allyson Benton, *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DTEP-205
- Andreas Schedler y Cas Mudde, *The Quantitative Skeleton of Comparative Politics*, DTEP-206
- Joy Langston y Francisco Javier Aparicio, *The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006*, DTEP-207
- Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Luis Barrón, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Ugo Pipitone, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Luis Barrón, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Mauricio Tenorio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rafael Rojas, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rafael Rojas, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Mónica Judith Sánchez, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Luis Medina, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Michael Sauter, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

## Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

## ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



## ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.