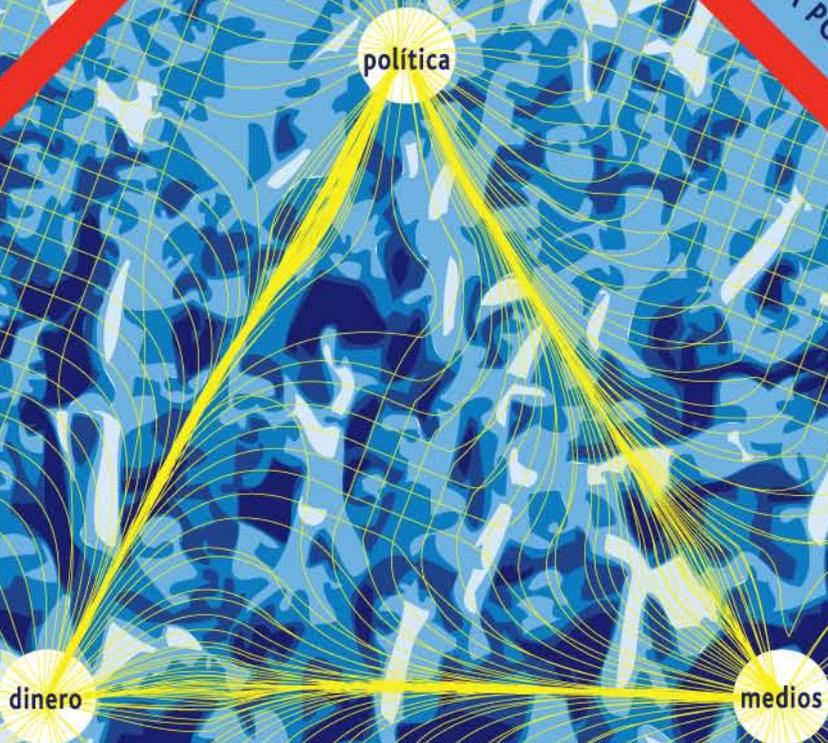


El Triángulo de las Bermudas
EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN MÉXICO



El Triángulo
de las Bermudas
EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN MÉXICO

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

SEPTIEMBRE **2007**

Editorial

El objetivo central de esta publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México es animar un debate público sobre el financiamiento de la política y reflexionar críticamente aquella idea que sugiere que “un político pobre es un pobre político”; una de las creencias más arraigadas de una cultura política que legitima la corrupción y la posibilidad de sustentar un sistema de financiamiento que impide democratizar la forma de hacer política y lograr mayor incidencia y equidad en la participación de los asuntos que afectan a todos los habitantes de la comunidad política.

La metáfora del “Triángulo de las Bermudas” alude al complejo vínculo entre política, dinero y medios de comunicación. Una relación discutida pero pocas veces reflexionada a fondo. Un triángulo de poderes y favores, de reciprocidades y arreglos basados en la confianza personal, dependencia que estrangula, día con día, a la frágil institucionalidad democrática. Tan sólo un dato: dos empresas, Televisa y TV Azteca, controlan el 85% de la televisión abierta. No debería sorprender entonces el dominio actual de la mediocracia y aunque lejos de un modelo democrático y de servicio público, tal vez las empresas hacen su oficio: negocios y dinero; pero el naufragio de la clase política es evidente y el mayor naufragio de esta historia es sin duda el Estado mexicano. Estatalidad truncada que pareciera perder vitalidad para democratizar y contribuir al desarrollo de una sociedad de ciudadanos con mayor cultura del sentido de lo público.

El peso de los medios es evidente, la tendencia es mundial. Se siente en las nuevas formas de aparición pública de actores sociales y políticos, sin la tele dirían algunos, no es posible hacer política. Lo cierto es que un político sin *rating* es un pobre político, lo que obliga a partidos y candidatos a actuar bajo la lógica de la mercadotecnia y el espectáculo, y pobre de aquél y mucho más de aquella, que no tenga recursos para costearse su propia campaña. He ahí por ejemplo, una de las grandes fuentes de la desigualdad que enfrenta la participación política femenina.

El “Triángulo de las Bermudas” muestra su furia y se vuelve más pernicioso en tiempos electorales. Se estima que 80% de los recursos de campañas van directamente a los medios, para los privados un negocio redondo, para los partidos políticos una trampa contraria a su propio interés, para la sociedad una negación a tener derecho a un Estado democrático y fortalecido en su dimensión pública, vale decir, como representante del interés común.

¿Existe alguna forma de romper la trama de este triángulo que pareciera en ocasiones adquirir el rostro de un mar abierto con tal de obtener el favor de la pantalla? En las distintas respuestas que la sociedad y sus actores puedan dar a dicha interrogante, estará en juego la posibilidad de elaborar una reforma democrática capaz de reivindicar la dimensión pública del Estado y de la política, así como una forma de convivencia ciudadana sustentada en la libertad y la igualdad social.

Federico Vázquez y Jürgen Moritz

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género, la ampliación y acceso al espacio público, constituyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política, donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren canales institucionales para la realización de sus reivindicaciones socio-políticas.

Con el nacimiento de **PERSPECTIVAS PROGRESISTAS**, publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México, pretendemos animar el debate público para pensar México desde miradas progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas.

En nuestros días, pensar un país significa:

- Instalar y abrir un debate permanente sobre la construcción social de su identidad
- Poner a discusión y examen crítico las políticas públicas en diversas áreas con el objeto de cuestionarlas y re-elaborarlas.
- Asumir la relevancia de la política y la riqueza del conflicto para la libertad pública de la ciudadanía y la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.
- Elaborar políticas progresistas orientadas a reformar y democratizar la economía y el Estado con el objetivo de garantizar los derechos sociales, profundizar la igualdad y la justicia distributiva, la libertad individual y la libertad política.
- Dialogar en la diferencia para construir proyecto de futuro.

“Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación”.

ÍNDICE

1	PODER-DINERO-MEDIOS Y ELECCIONES EN MÉXICO Jenaro Villamil	7
2	CAMPAÑAS ELECTORALES, PODER Y MEDIOS Jaime Cárdenas	11
3	FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO Juan Cristián Iturriaga	17
4	DINERO, ELECCIONES Y POLÍTICA EN MÉXICO Jorge Javier Romero	36
5	MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: UNA APROXIMACIÓN MÁS ALLÁ DE LA OBSESIÓN POR CONTROLAR EL GASTO ELECTORAL Steven Griner y César Arias	43

1

PODER-DINERO-MEDIOS Y ELECCIONES EN MÉXICO

Jenaro Villamil*

Una relación triangular y perversa se ha establecido en México. Es el formado por la relación entre el poder político, el dinero que emana del erario y la relación con los medios de comunicación, en especial, con la televisión mexicana que controla el 70 por ciento del gasto en publicidad y a través de sólo dos compañías privadas, Televisa y TV Azteca, concentran el 85 por ciento de las concesiones en televisión abierta.

Esta relación se basa en un supuesto de mercadotecnia política que ha alterado la propia transición a la democracia y ha generado nuevos focos de autoritarismo: "un político sin *rating* es un pobre político". ¿Y cómo se obtiene el *rating*? A través de la compra de tiempo-aire, vía *spots* o el pago de *informerciales*, en la pantalla televisiva.

Se privilegia el *rating* que otorga la condición masiva de la televisión —el 98 por ciento de los hogares mexicanos tienen acceso a la pantalla comercial— por encima de la credibilidad o de la comunicación política.

El costo de este supuesto es sumamente elevado en sus dos vertientes: en dinero y en comunicación política. Un mercado tan monopolístico como el de la televisión mexicana les permite a

los concesionarios poner la tarifa y determinar, de manera discrecional, los favores o beneficios de quienes acudan a ellos. Esto les ha otorgado un inmenso poder no sólo mediático. Las dos grandes televisoras determinan y modulan la agenda informativa y la agenda política, a partir de esta especie de subsidio indirecto que reciben de la élite gobernante.

Este "triángulo de las bermudas" se vuelve más peligroso en tiempos de campaña electoral. El resultado más inmediato está a la vista: México tiene el voto más caro del mundo, debido a la millonaria inversión que se realiza en pagarle a la televisión la publicidad de las campañas, vía *spots*.

De acuerdo con los propios datos del IFE, el costo por voto de los mexicanos en las elecciones presidenciales del 2006 fue de aproximadamente 290 pesos por sufragio sobre la base de un 60 por ciento de participación de un padrón de 73 millones de ciudadanos.

Esta cifra es quince y hasta veinte veces más elevadas que los costos por voto en naciones desarrolladas como Japón, Francia o España.

En el proceso electoral del 2006 el enorme costo del "triángulo de las bermudas" se elevó debido al mayor volumen de recursos destinados a la televisión no sólo por los partidos sino por el gobierno federal de Vicente Fox.

* JENARO VILLAMIL: Periodista y analista político.

De acuerdo con las cifras más recientes del IFE, si en la campaña presidencial del 2000 el pago en publicidad a la televisión fue 52 por ciento del presupuesto de los partidos en propaganda, en el 2006, este porcentaje se elevó a 61 por ciento.

De los 3 mil 368 millones de pesos que hasta el momento han sido fiscalizados como egresos de los 8 partidos políticos en la campaña electoral, 1, 383 millones se destinaron a *spots* en televisión, 588 millones de pesos en *spots* radiofónicos y apenas 90.5 millones de pesos se distribuyeron entre más de 700 periódicos y revistas que conforman los medios impresos.

De los 1,383 millones que se pagaron en *spots*, el 60 por ciento fue para pagar 92,449 promocionales en Televisa y el 25 por ciento para 38, 911 *spots* en TV Azteca. Estas dos empresas concentraron el 85 por ciento del total de gasto a la televisión.

Es importante subrayar que se tratan de cifras preliminares, porque existen 281 mil *spots* transmitidos en radio y televisión cuyo monto aún será determinado por la autoridad electoral a partir de una investigación especial que inició este 21 de mayo. Estos *spots*, registrados en el sistema de monitoreo del IFE, no están amparados en facturas ni en pautajes.

De este total de *spots*, 32, 867 corresponden a la televisión, según las cifras del mismo IFE. Si tan sólo el gasto unitario por cada uno de esos promocionales fuera de 10 mil pesos –una cifra realmente ridícula, dado que el precio promedio es de 50 mil a 100 mil pesos– estamos hablando de más de 320 millones de pesos cuyo destino se desconoce.

► Sistema de Dinero Hegemónico

“El gran peligro es que nuestro régimen transite del sistema de partido hegemónico a un sistema de dinero hegemónico en las campañas”, advirtió Porfirio Muñoz Ledo en una entrevista con *Proceso*. Y no le falta razón a este político que tiene el extraño privilegio de haber dirigido a dos parti-

dos políticos distintos y antagónicos (PRI y PRD). Muñoz Ledo sabe que el retroceso más peligroso para la transición mexicana es haber cambiado de la “dictadura de partido hegemónico” a la “dictadura de la pantalla hegemónica”.

A su vez, el escritor y periodista Carlos Monsiváis sentenció: “si encarecemos el voto abarataremos la República”. “El alto precio que debemos pagar los mexicanos por lograr un proceso democrático representa pagar un tributo al despilfarro. Esto significa lastrar la democracia. Necesitamos las elecciones, pero si no se disminuye el alto costo se le está dando la razón a los enemigos de la democracia”, argumentó Monsiváis.

Durante varias sesiones previas al proceso electoral del 2006, los representantes del PRD, Horacio Duarte, y del PT, Ricardo Cantú, insistieron en la necesidad de que el IFE regulara el financiamiento privado, en especial, el destinado a los medios electrónicos.

“Entre más compromisos existan de los partidos con sus donantes privados, los resultados en el ejercicio de gobierno estarán condicionados por esos donativos”, advirtió Duarte. Incluso, el ex diputado federal perredista también acusó a los partidos de tener un “doble discurso hipócrita” en materia de regulación del financiamiento privado y advirtió sobre el papel del IFE:

“De nada nos sirve un instituto observador ahora y sancionador en el 2007; necesitamos un instituto activo, que haga esta tarea que le tiene encomendada de manera constitucional”.

El consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, ha señalado que no es sólo responsabilidad del instituto reducir el costo por voto y que éste podría disminuir “sólo impulsando la participación de la sociedad”, ya que “no es lo mismo presentar el resultado de una elección federal cuya inversión de 12 mil 900 millones de pesos tenga una participación de 40 millones (de votantes) a que tenga una participación de 60 millones”.

En su respuesta, Ugalde afirmó que la discusión sobre los beneficios de este alto costo de la democracia “trasciende a esta autoridad electoral”.

En el revivido debate sobre el escándalo del gasto en *spots* Ugalde y la mayoría de los nueve consejeros del IFE han insistido que el organismo no tiene entre sus facultades regular a los medios de comunicación, por tanto, difícilmente pueden controlar el despilfarro que los partidos destinan en *spots*...a menos que exista una reforma electoral que prohíba la compra de tiempo-aire en televisión durante las precampañas y campañas.

En contrapunto con este enfoque que ha dominado entre los consejeros, Muñoz Ledo insiste en el papel de debilidad que ha tenido el IFE:

"El instituto debió haber planteado con mayor vigor la necesidad de reformas legales antes del proceso de 2006".

► Críticas antes de la Ley Televisa

La demanda de una mayor autonomía frente a la *mediocracia* y la necesidad de reformas legales que permitan una fiscalización y limitación real a los gastos de campaña de los precandidatos y candidatos destinados a la televisión ha ido creciendo entre núcleos de legisladores, políticos y analistas.

Una de las primeras expresiones se registró en la reunión realizada entre el en el ex convento de San Agustín, en Zacatecas, organizado por el IFE en junio de 2005. El documento firmado por legisladores locales, presidentes municipales, consejeros y magistrados electorales de las entidades federativas advirtió en su parte medular:

"Los temas a discusión ponen de relieve la urgencia de una segunda generación de reformas electorales que regulen adecuadamente las precampañas, la transparencia y control del dinero en la política electoral, mayores facultades de fiscalización a los órganos electorales, el acceso a los medios de comunicación, la forma de integración de los poderes públicos y la participación ciudadana".

El entonces senador panista Javier Corral recordó que una de las peticiones "más aplaudidas" en el seno del foro de Zacatecas organizada por el

Centro para el Desarrollo Democrático del IFE fueron las demandas de una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y de disminuir los tiempos y los recursos destinados a las campañas:

"Acortar los tiempos de las campañas –señala el texto de Zacatecas- puede redundar en beneficio de la calidad de la democracia y el ahorro considerable de recursos públicos, sobre todo si se acompaña de reformas legales en materia de medios de comunicación que privilegien el uso de los tiempos de Estado en radio y televisión para campañas electorales.

"Sobre esto último manifestamos nuestro apoyo al proceso de reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión que se lleva a cabo en el Senado de la República. Su posibilidad constituye una reafirmación de la soberanía del Estado, en una materia estratégica para la democracia".

Esta declaración surgió seis meses antes de que en la Cámara de Diputados se aprobara la *Ley Televisa* -1 de diciembre de 2005- y diez meses antes que el Senado de la República la ratificara el 31 de marzo de 2006, después de una discusión intensa.

Una de las partes más polémicas de la *Ley Televisa* es la que le permite a los candidatos –y no a los partidos políticos- contratar directamente sus *spots* con las televisoras, en franca contradicción con lo estipulado en la ley electoral federal.

Este mecanismo alienta la hipermercantilización de las campañas y deja a los candidatos prácticamente como rehenes del poder televisivo y de las condiciones y precios que ellos impongan para obtener *rating*.

► La Reforma que viene

Una de los cambios urgentes que ha sido planteado por prácticamente todos los partidos en medio del debate sobre la constitucionalidad de la *Ley Televisa* y la discusión sobre la próxima reforma electoral tiene que ver justamente con romper el triángulo perverso entre poder-dinero-medios, sobre todo en tiempos electorales.

El director de la Central para Medios del esta-

do de Baviera, Alemania, Wolfgang Flieger, subrayó que en todo el país "en radio y televisión los tiempos son los mismos para todos los partidos, sin importar su tamaño" y "está prohibido que compren tiempo en medios públicos o privados, incluso durante el periodo electoral".

"Además, ningún partido político o candidato puede ser dueño o tener algún tipo de participación accionaria en medios electrónicos", afirmó Flieger, en clara referencia al fenómeno italiano de Silvio Berlusconi, quien utilizó ampliamente su posición como accionista de estaciones de televisión para hacer su carrera política y subordinar la política a los intereses de sus propios medios.

El modelo alemán puede ser uno de los que adopte México después del escandaloso despilfarro que se ha dado en la televisión tras los comicios presidenciales del 2006.

En la Cámara de Diputados, el actual legislador priista Carlos Rojas presentó ya una iniciativa de reforma a los artículos 190 y 191 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para combatir el despilfarro en medios electrónicos por parte de los partidos.

En su exposición de motivos Rojas afirma que los principales problemas en el sistema electoral "están vinculados con un elemento central que es la mediatización de las campañas políticas, con un gasto inadmisibles, sobre todo en una sociedad que padece enormes carencias. De lo que se trata es de evitar que se repita la inequidad en las elecciones y disminuir el gran costo económico que representan en la actualidad y, el cual, es financiado fundamentalmente con recursos públicos".

En esencia, la propuesta de Carlos Rojas es que los llamados "tiempos oficiales" que el gobierno tiene destinado en la radio y la televisión concesionada se dejen de usar para promover la obra pública en los periodos electorales y se distribuyan entre los partidos políticos.

Al mismo tiempo, se prohíbe que cualquier persona física o moral u organización de la sociedad civil realice propaganda o la financie "a favor o en contra de candidato alguno durante el proceso electoral".

Este candado tiene como objetivo evitar que se reproduzca el fenómeno de la *guerra sucia* en la pantalla televisiva, vía *spots* televisivos financiados por organismos privados, como fue el caso de los anuncios del Consejo Coordinador Empresarial en contra del candidato de la coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. Por su parte, el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, integrado por organizaciones de amplia trayectoria a favor de la democracia como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, Cencos, Incide Social, Red por la Participación Ciudadana, entre otras, presentó el 22 de mayo sus propuestas sobre reforma electoral. En la parte relativa a la publicidad electoral establecen:

"Toda la propaganda o publicidad electoral deberá ser administrada y regulada por el nuevo instituto electoral. En relación con los medios de comunicación electrónica, se determinará el uso de tiempos oficiales y sólo en caso de ser necesario se contratarán espacios privados por parte del instituto.

"Los tiempos en medios de comunicación electrónica deberán ser igualitarios entre los contendientes; la diferencia derivada de la fuerza e historia de los partidos políticos podrá emplearse en otro tipo de publicidad y en actividades de campaña por la geografía y entidad de que se trate".

Similares pronunciamientos han realizado senadores del PRD, como Carlos Sotelo, y el mismo coordinador del PAN en el Senado, Santiago Creel, ex secretario de Gobernación durante el gobierno de Vicente Fox.

Para algunos observadores críticos, estos pronunciamientos no son más que "buenos deseos" o intentos de "lavar culpas" ante lo sucedido en el 2006 y lo que se comienza a reproducir en las campañas estatales electorales del 2007, como la ocurrida en Yucatán.

Para otros lo importante es que se legisle y se pueda romper el peligroso "triángulo de las Bermudas" en que se ha convertido la relación entre medios, poder y dinero. Es una razón de Estado, no una simple deseo.

2

CAMPAÑAS ELECTORALES, PODER Y MEDIOS

Jaime Cárdenas ¹

INTRODUCCIÓN

Durante el año de 1996 se aprobó en México una importante reforma electoral, que según Ernesto Zedillo, presidente en funciones, iba a ser la reforma electoral definitiva. Esa reforma, entre otras cosas promovía un generoso financiamiento público a los partidos; estableció algunas reglas de equidad en el reparto de financiamiento público; fijó límites máximos de gasto electoral durante las campañas; permitió la elección por sufragio universal de las autoridades del Distrito Federal, lo que no sucedía desde 1928; creó un Tribunal Electoral integrante del poder judicial federal; y, le concedió autonomía política al IFE con el propósito de que el poder ejecutivo no interviniera en la designación de los consejeros electorales y sí lo hicieran los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. No obstante las indudables ventajas de la reforma y del éxito inicial de su aplicación en las elecciones intermedias de 1997, hubo temas que en los años subsiguientes mostraron las terribles omisiones de los reformadores.

Entre los temas omitidos o deficientemente tratados destacan los que tienen que ver con el papel de los medios de comunicación electrónica y del dinero privado en los procesos electorales. Dicho de otro modo, la reforma no tocó los intereses de los poderes fácticos y tampoco le dio al IFE plenas competencias legales para enfrentar la influencia de éstos en las contiendas políticas. El resultado ha sido la consolidación de los medios y de los empresarios en los procesos electorales, al grado que son los auténticos definidores de las campañas. Al mismo tiempo, las autoridades electorales, sobre todo en los últimos años, han tolerado y en ocasiones permitido mediante interpretaciones legales restrictivas, la intervención indebida de los poderes mediáticos y empresariales en las campañas, desequilibrando así las condiciones de la competencia y profundizando la inequidad electoral.

► El poder de los medios

Es tan importante la influencia de los medios de comunicación electrónicos que durante el proceso electoral de 2006 se aprobaron reformas legislativas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones —se publicaron el 11 de abril de ese año en el Diario Oficial—,

¹ JAIME CÁRDENAS: ex-consejero del IFE en el período 1996-2003. Actualmente investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

no con el propósito de ampliar derechos ciudadanos o democratizar a los medios, sino con la finalidad de consolidar el poder de las dos grandes televisoras del país y de las principales cadenas de la radio. Las modificaciones legales implicaron en los hechos una contrarreforma que ha puesto en riesgo la transición a la democracia en México, pues con ella se beneficia a los candidatos que se consideran "a modo" o favorables a los intereses de las televisoras. Con ella se ayudó y ayudará a los partidos y a los líderes de los partidos que la apoyaron. Fue una reforma que privatizó el espacio radioeléctrico, espacio que jurídicamente es de la nación. Además, de que se trató de una reforma que excluyó de su regulación a los medios de comunicación electrónicos públicos y culturales del país, así como a las expresiones ciudadanas que promueven la radio comunitaria, el derecho de voz de las minorías o, el derecho de réplica.

Los cambios legales se conocen popularmente como la "Ley Televisa", pues se dice, fueron diseñados no en las comisiones del Congreso de la Unión sino en las oficinas jurídicas de esa televidora. Entre las críticas a las enmiendas, podemos señalar las siguientes: 1) La rapidez y la falta de debate en su aprobación, pues en la Cámara de Diputados en unos cuantos minutos, sin discusión alguna y con ningún voto en contra de los diputados se aceptaron las modificaciones y, en la Cámara de Senadores, aunque algunos legisladores expusieron una interesante polémica en el seno de la Cámara alta, la mayoría de ellos aprobaron las reformas sin razones convincentes. Lo anterior dentro del contexto del sexenio de Fox, que se caracterizó por ser un gobierno que actuó a favor de los concesionarios de los medios de comunicación y, que les concedió privilegios en el otorgamiento o refrendo de concesiones a cambio de apoyos electorales o de impunidad; 2) el órgano regulador de los medios –Comisión Federal de Telecomunicaciones o por sus siglas COFETEL- no se planteó en la ley como un órgano autónomo del ejecutivo federal sino como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo señala el artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicacio-

nes; 3) las competencias legales de la COFETEL son débiles para el otorgamiento de concesiones, las principales funciones recaen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esto es, en el poder ejecutivo; 4) las concesiones se otorgan mediante licitación pública, es decir, los grandes capitales y los empresarios más experimentados en medios de comunicación electrónica son los que tienen más posibilidades de obtener futuras concesiones, con lo que el espacio radioeléctrico se rige por las leyes de un mercado asimétrico y no por el interés social; 5) no se democratizan las concesiones, se dejan intactas en los artículos 22 y 28 de la Ley de Radio y Televisión las concesiones "combo", esto es, la práctica antijurídica que permite la transmisión simultánea por AM y FM a un concesionario que no ha participado en dos distintos procedimientos de concesión, en otras palabras, basta tener una concesión para tener doble beneficio; y, 6) en materia electoral la "ley Televisa" no le concedió al órgano electoral –Instituto Federal Electoral- ningún poder regulador y rector en la compra de tiempos en la radio y la televisión que realizan los partidos, pues tal como lo establece el artículo 79 A de la Ley de Radio y Televisión, el IFE será un pagador de la publicidad de los partidos a los medios ².

Por si fuera poco, los medios no sólo lograron la aprobación de la "ley Televisa" durante el proceso electoral de 2006, sino que previamente, antes del inicio del proceso electoral –legalmente inició en octubre de 2005- presionaron a los dirigentes de los principales partidos para que no hubiese una reforma electoral que los lastimara. Así, les mencionaron a los dirigentes de los partidos, que si iban a la reforma electoral y, ésta tocaba a los medios, ellos iban a perjudicar en pleno proceso comicial a los candidatos de los partidos de quien pretendiera cualquier reforma que les dañara. La actitud de los medios obedecía a que muchas voces desde 2003, principalmente de la academia

² Algunas de estas innovaciones se declararon inconstitucionales durante 2007, en la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

y de las autoridades electorales, habían insistido que el IFE debía tener más atribuciones de regulación y de control sobre los medios durante los procesos electorales. Algunos propusieron que el IFE realizara las contrataciones de tiempos en radio y televisión a fin de generar condiciones de equidad en la compra de espacios; otros argumentaron que las tarifas que cobran los medios a los partidos debían ser públicas e iguales para todos los partidos; y, algunos más, señalaron que el modelo a seguir era el europeo, indicando con ello, que debía prohibirse la contratación comercial de tiempos en radio y televisión para propósitos político electorales y que las plataformas electorales de los partidos debían exponerse en los tiempos gratuitos –en México los medios no pagan impuestos en efectivo por el uso del espacio radioeléctrico- que por ley deben otorgar los medios privados al Estado.

Ante estas voces, los medios en acuerdo con las dirigencias de los partidos, impidieron cualquier reforma electoral previa al proceso electoral de 2006, pues sabían que cualquier deliberación sobre una reforma electoral debía comprender el tema de medios, y ellos, no estaban dispuestos a ceder privilegios, entre otros y muy importante, quedarse con más del 65% de todo el financiamiento público y privado de todos los partidos por concepto de cobro de derechos de transmisión de propaganda política. Por eso, rechazaron cualquier reforma y, después “madrugaron” con la “ley Televisa” en el 2006.

► La complicidad de la autoridad electoral con los medios

La autoridad electoral preparó el proceso electoral de 2006 bajo un velo de descrédito y de sospecha. El Consejo General del IFE, que es su órgano máximo y está compuesto por nueve consejeros, uno de los cuales es su presidente, no se integró en octubre de 2003 con el apoyo de todas las fuerzas políticas y, los vínculos de los Consejeros

Electorales con las dirigencias del PAN y del PRI son notorios. En las campañas abundó el dinero privado; el gobierno federal gastó más de 1700 millones de pesos en publicidad gubernamental, lo que fue visto por muchos como publicidad política paralela a las erogaciones de la campaña del PAN; el presidente Fox en actos públicos y privados respaldó al candidato Calderón; hubo presencia de la clase empresarial en los medios de comunicación brindando apoyo al candidato del PAN; la radio y la televisión actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato del PAN, principalmente por el número tan grande de menciones negativas en los noticieros en contra de Andrés Manuel López Obrador; existió una fuerte campaña negra del PAN y después también del PRD a través de “spots”; políticos extranjeros como José María Aznar apoyaron la candidatura de Calderón; y el Congreso, como ya se señaló, aprobó reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (la ley Televisa) que implicaron un obsequio del gobierno federal a los concesionarios de los medios electrónicos, para que estos a cambio promovieran la candidatura de Calderón. El contexto de ambiente previo a la jornada electoral no auguraba elecciones equitativas y en igualdad de oportunidades entre los contendientes y los partidos y, parecían confirmar las lecturas políticas que desde hace muchos meses se hacían en México, en el sentido de que la clase empresarial y la oligarquía política por ningún motivo aceptarían a un presidente como López Obrador.

El órgano electoral fue responsable por omisión de muchas de las deficiencias del proceso electoral. En materia de medios, las principales omisiones del IFE fueron:

1. Según el artículo 48.1 del Código Electoral es derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para efectos electorales. Sin embargo, esa contratación de acuerdo al artículo 48.8 de la misma ley, debe realizarse con la participación de una oficina del IFE: la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas

y Partidos Políticos. En el proceso electoral pasado, el IFE no estableció ningún mecanismo de participación o supervisión sobre las contrataciones que hacen los partidos con los medios, lo que darse, hubiese permitido garantizar mejores condiciones de equidad. En su lugar, el IFE celebró convenios con los medios electrónicos para lograr que le informaran, sólo sobre una parte del proceso, de las contrataciones y tarifas de los partidos. El IFE abdicó de su responsabilidad como autoridad y, se situó desde el punto de vista formal, en condiciones de igualdad con los medios, los que obviamente informaron de acuerdo a su conveniencia, en plano simétrico con la autoridad electoral y no en una relación jerárquica de autoridad como correspondía.

2. El IFE no insistió en la obligación que tienen los medios electrónicos para dar el derecho de aclaración o réplica a los partidos y candidatos que establece el artículo 186 párrafo tercero del Código Electoral que dice: "Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercerá, sin perjuicio de aquellas correspondientes a las responsabilidades o al daño moral...".
3. El IFE no hizo efectivas las normas que prevén los artículos 182.4 y 182 A.5 del Código Electoral. Estos artículos dicen que la propaganda electoral de los partidos debe destinarse a la exposición de la plataforma electoral. El 182 A.5 determina: "Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como su análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos". Es decir, la propaganda en medios, no puede tener sólo una connotación de superficialidad, es funda-

mental que los partidos divulguen programas, plataformas electorales e ideas. El IFE pudo sancionar a los partidos, en los términos de los artículos 38.1 y 269 del Código Electoral, por la violación a las normas que obligan a la promoción de ideas y programas políticos, pero no lo hizo. También pudo promover el cumplimiento de esas obligaciones mediante acuerdos del Consejo General pero no insistió en ello.

4. Igualmente, el IFE pudo hacer efectiva la obligación que señala el artículo 46.2 del Código Electoral que dice: "Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia". Esta norma fue incumplida durante el proceso electoral y con posterioridad y, el IFE no presentó denuncias ante las autoridades correspondientes –las de la Secretaría de Gobernación- por violación de estas normas.
5. En materia de tarifas, el IFE tampoco presionó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al cumplimiento y aplicación de los entonces vigentes artículos 52 a 57 de la Ley Federal de Radio y Televisión para que esta autoridad publicitara las tarifas de contratación de los medios. Ello hubiese permitido difundir ampliamente las tarifas para evitar privilegios a ciertos partidos.
6. El proceso electoral se caracterizó como ningún otro en nuestro pasado reciente por el uso de publicidad y propaganda electoral dirigida a la descalificación, denostación o injuria del candidato o partido político adversario. No es que en otros procesos electorales no se haya presentado, desde luego que había episodios de estas características, pero los mismos no constituían la parte central de la campaña ni

tampoco se orquestaban de manera sistemática como hoy se presentan. Se dijo, principalmente por los líderes del PAN, que la campaña negra estaba protegida por la libertad de expresión, sin embargo, estimo que podríamos pensar algo parecido si estuviésemos en presencia del ejercicio de la crítica, pero cuando se usa sistemáticamente con “real malicia” con el propósito sólo de insultar, agraviar e injuriar me temo que la libertad de expresión no puede proteger una campaña negra, menos cuando fue un instrumento en manos del poder formal e informal para destruir a su adversario, cuando no se trató de una vía surgida de abajo hacia arriba y, cuando la campaña negra fue concebida para manipular y sembrar odio entre los sectores sociales. Por tanto, la campaña negra no fue un instrumento de crítica democrática.

Lo más grave residió en la omisión del IFE. Éste tardó mucho tiempo en reaccionar, aún cuando el la ley electoral, el artículo 38.1 p) del Código Electoral prohíbe la injuria, la denostación y el insulto y, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había utilizado en algunas de sus resoluciones el argumento de campaña negra para anular comicios y, en ciertos estados de la República había ordenado la suspensión de “spots” con estas características.

En una democracia se debe criticar, se pueden tener ideas contrarias al adversario, pero no se puede conformar un esquema político concentrado “ad hominem” en contra de una sola persona. En el proceso electoral de 2006 no vivimos una democracia en México, asistimos a un linchamiento inadmisibles para la sociedad abierta y libre que queremos construir. La provocación y exaltación del odio hacia Andrés Manuel López Obrador fue evidente por parte de los medios y de otros poderes fácticos.

7. Un asunto muy grave consistió en la no actuación del IFE respecto a las contrataciones de tiempos en radio y televisión que el Consejo Coordinador Empresarial y otras empresas

privadas y organismos hicieron. El IFE no hizo cumplir el artículo 48.13 del Código Electoral que señala que: “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”. En su resolución de 5 de septiembre de 2006 en la que el Tribunal Electoral validó la elección de 2006 y aunque consideró irregulares esas contrataciones no las estimó suficientemente graves y determinantes para anular la elección. Tampoco por estos hechos dio vista a autoridad alguna, sino que se concretó inaceptablemente en el texto de su dictamen a “regañar” al Consejo Coordinador Empresarial.

► Conclusiones

La relación de omisiones del IFE y algunas del Tribunal Electoral dan cuenta del poder de los medios. Los poderes fácticos están más allá de las autoridades formales y, éstas, aún teniendo algunos instrumentos legales para su control no los emplean, pues saben del poder de los medios y del riesgo que implica enfrentarse a ellos. Lo aprobación de la “ley Televisa” durante el proceso electoral de 2006, las omisiones de las autoridades electorales, y las deficiencias en ese proceso, fueron prueba de la evidente inequidad y falta de autenticidad en el proceso electoral del año pasado.

Es necesaria una reforma electoral y una reforma a los medios. Una reforma electoral para prohibir las contrataciones de tiempos en la radio y la televisión comercial, una reforma que prohíba el financiamiento privado en las campañas que es la principal correa de transmisión de corrupción entre el sector privado y el público y, en fin, una reforma que otorgue armas participativas y deliberativas al ciudadano. Una reforma de medios para democratizarlos, para evitar el duopolio televisivo, para promover la televisión y la radio públicas, para incentivar a la radio comunitaria, para darle voz a las minorías en los medios, para garan-

tizar el derecho de réplica de los ciudadanos.

La reforma a los medios de comunicación electrónica parece que está en curso. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante los meses de mayo y junio de 2007, invalidó diversas normas de la "Ley Televisa", principalmente la vinculada a los artículos 16 y 28 de la Ley Federal de Radio Televisión³. La declaración de inconstitucionalidad de esos preceptos, columna vertebral de la "Ley Televisa", entraña el impedimento para que los concesionarios de la radio y televisión obtengan el refrendo automático de las concesiones de radio y televisión, y con ello el dominio del espectro radioeléctrico a perpetuidad, pues los obliga a acudir a la licitación pública en condiciones de igualdad con aquellos que aspiren a obtenerla y no con un trato de privilegio. Además de que en esa declaración de inconstitucionalidad, la Corte invocó el derecho a la información, la libertad de expresión, la igualdad jurídica, la rectoría económica del Estado y el dominio directo de la nación sobre el espectro radioeléctrico.

Esta decisión frenó los efectos de la "Ley Televisa" y, a partir de la misma, es posible que en los próximos meses el Congreso de la Unión promueva una legislación para los medios moderna,

democrática, competitiva, que respete la pluralidad, garantice la diversidad cultural de la nación y, asuma una función social. Se necesita en nuestro país, un marco jurídico que brinde la voz a todos los sectores sociales y políticos, un régimen de medios públicos y no sólo de medios privados, reglas claras para la relación medios, partidos y campañas electorales, prohibición del dinero privado en la contratación electoral y, garantizar el derecho de réplica, entre otras importantes innovaciones que hoy por hoy están ausentes.

Los medios seguirán haciendo todo lo posible para evitar una reforma que los afecte. Han estado por detrás y por encima de las instituciones formales y han decidido en alianza con la clase empresarial que un proyecto político, económico y social tiene más valor que los demás y que debe prevalecer por mucho tiempo. Han roto con el principio de pluralismo político que es fundamento de cualquier sistema democrático. Su actuación en el proceso electoral de 2006 apuntala mis afirmaciones. Los medios de comunicación electrónica son hoy en día en México los principales enemigos de la democracia y del Estado Constitucional de Derecho.

³ Acción de inconstitucionalidad 26/2006.

3

FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Juan Cristián Iturriaga Acevedo*

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1911, Francisco I. Madero promulgó un nuevo código electoral que contempló, por vez primera, la existencia de los partidos políticos en la legislación mexicana. Sin embargo, la ley no especificó la forma que tendrían los partidos para proveerse de recursos lícitos. Vacío jurídico que perduró hasta la última década del siglo XX.

El retraso en la regulación de los ingresos de los partidos políticos se debió a que tal omisión ayudó al régimen posrevolucionario a eliminar -fuera del partido oficial- la competencia por el poder. Es decir, el establecimiento de un sistema de partidos no competitivo se explica, en gran medida, por los apoyos no regulados que el gobierno le otorgó en exclusiva a su partido (PNR-PRM-PRI).

Las reformas electorales de los años 1990, 1993, 1994 y 1996 lograron reducir la injerencia del gobierno en los procesos electorales y fundaron un verdadero sistema plural de partidos. Sin embargo, dado que las negociaciones políticas de la década de los noventa no terminaron en la democratización integral del Estado, la legislación electoral resultó deficiente en temas capitales como

el del financiamiento de los partidos políticos y su rendición de cuentas.

La alternancia en el Ejecutivo Federal no modificó el marco legal del viejo régimen, tampoco sus prácticas. Precisamente, los escándalos políticos que se dieron a conocer durante el autodenominado sexenio "del cambio" se relacionan -directa o indirectamente- con el financiamiento y los apoyos ilegales que recibieron los partidos políticos: a) Aportaciones del extranjero a los Amigos de Fox; b) Triangulaciones gobierno-sindicato-partido del llamado Pemexgate; c) Aportaciones en efectivo a candidatos locales y líderes de partido videograbadas y exhibidas por televisión; d) Sumisión de los representantes populares ante los poderes fácticos que transmiten o invierten en sus campañas, como sucedió con la aprobación legislativa de la Ley Televisa o como se dilucida de las conversaciones telefónicas a gobernadores y congresistas para solicitar -con lenguaje soez- sus atentos favores; e) La intervención por distintos medios del presidente de la República en el proceso electoral de 2006 que, en palabras del Tribunal Electoral, "se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios"¹.

* JUAN CRISTIÁN ITURRIAGA: Director del Centro Latinoamericano de la Globalidad (CELAG). Estudios de maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

¹ Dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativo al cómputo final de la elección de presidente de la República, del 5 de septiembre de 2006. Página 202.

Sin duda, el actual modelo de financiamiento posibilitó la conformación de un sistema de partidos competitivo. Pero también es cierto, que la normatividad electoral ha fomentado una lógica de gasto propagandista que distorsiona algunos de los valores intrínsecos de la República, como los de representatividad y de construcción de ciudadanía, por lo que la modificación de su marco normativo resulta imperante para una verdadera instauración democrática. La regresión autoritaria que representó la elección de 2006 se explica, en gran parte, por la influencia que ejerció el dinero -lícito e ilícito- sobre la representación política y sobre las campañas electorales.

En este ensayo se hace un análisis histórico-normativo sobre la evolución de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos en México, de sus formas de asignación y de las repercusiones que han tenido para el sistema de partidos y para el todavía inacabado proceso de transición democrática. En el primer apartado se analiza el papel del financiamiento de los partidos en la conformación, consolidación y decadencia del régimen posrevolucionario (1929 a 1989); en el segundo, se examinan las reformas político-electorales de la década de los noventa que permitieron la competitividad partidista; en el tercero, se aborda el financiamiento público de 1997 a 2007; en el cuarto, el financiamiento privado de 1997 al 2005; a modo de conclusión se proponen reformas que buscan fortalecer el funcionamiento y autonomía de los partidos, reducir los costos del sistema electoral y garantizar la competencia equitativa por el sufragio popular.

► Antecedentes

El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en marzo de 1929, estuvo apadrinado por un mandato presidencial que forzaba a la burocracia federal a afiliarse al PNR y, en consecuencia, a donar parte de su salario para las tareas de orientación, divulgación y encauzamiento de la actividad revolucionaria. En palabras del ex presi-

dente Emilio Portes Gil:

Cuando se fundó la institución [el PNR], el que esto escribe, siendo encargado del Poder Ejecutivo, impuso, sin apoyo legal, pero justificadamente, la obligación a los funcionarios y empleados de la administración pública de contribuir para el sostenimiento del partido con una cantidad equivalente a siete días de sus haberes al año.²

A pesar de estas aportaciones obligatorias, no podemos catalogar al PNR como partido de Estado. Su fundación representó el primer paso en la institucionalización del nuevo régimen. En realidad, el PNR era una confederación de cientos de partidos locales, financiados por sus caciques y bases regionales.

Con el cambio de denominación a Partido de la Revolución Mexicana en 1938, se eliminaron las cuotas obligatorias a los funcionarios públicos; a cambio, se sectorizaron las aportaciones por medio de la organización del movimiento obrero, campesino y popular.

En 1946, de nuevo se modificó el nombre del partido a Revolucionario Institucional (PRI) y, con ello, se ampliaron sus formas de financiamiento. Durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) el PRI contó con significativas contribuciones del sector empresarial, sin duda a cambio de futuras componendas a costa del erario público³.

Su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines, prohibió que el PRI recibiera recursos que no provinieran del Estado con lo que impidió que su partido fuera rehén de intereses ajenos al presidente.⁴ El control discrecional de los flujos de dinero al partido oficial centralizó el poder y reafirmó el papel de "gran elector" del Ejecutivo Federal. En términos coloquiales: el que paga manda y, en este caso, palomea y tacha a los candidatos de las listas.

² Portes Gil, Emilio. *Autobiografía de la Revolución Mexicana*. Instituto Mexicano de Cultura. México, 1964. Pág. 623.

³ Cfr. Krauze, Enrique. *La presidencia imperial*. Tusquets Editores, México 1997. Pág. 111.

⁴ Este esquema prohibitivo -para el PRI- de recibir dinero privado se mantuvo hasta el arribo en 1982 del primer gobierno de corte neoliberal.

En 1963, Adolfo López Mateos llevó a cabo la primera liberalización⁵ del régimen, que aseguraría la representación legislativa para la oposición leal al sistema mediante la creación de la figura de diputados de partido. Tocante al financiamiento, la reforma de 1963 consideró la condonación del pago de ciertos impuestos a los partidos; los más significativos, referidos a festivales, rifas, sorteos y venta de impresos. Aun cuando fuera indirecta, esa exención fiscal fue el primer tipo de financiamiento público que recibieron los partidos políticos en México.

En 1973, se realizó otra reforma liberalizadora que otorgó a los partidos dos nuevas prerrogativas: el acceso gratuito a la radio y a la televisión; así como el derecho a adquirir franquicias postales y telegráficas.

La falta de canales legales de participación política para la izquierda, aunada a la crisis interna del PAN -que le impidió postular un candidato a la presidencia-, restó toda la credibilidad a los comicios de 1976, donde la única alternativa de voto posible era el oficialismo. Ello evidenció, hasta en sus aspectos formales, la esencia excluyente y autocrática del régimen.

Las elecciones nunca habían sido en México el instrumento real de selección de los gobernantes, sino más bien un ritual para legitimar a candidatos designados de antemano, pero el ritual necesitaba de competencia, de la alternativa partidista, aunque fuera simbólica. De ahí las reformas que se hicieron a la ley electoral en diciembre de 1977 para dar visibilidad a la oposición, aunque sin llegar a compartir con ella el poder.⁶

El régimen necesitaba presentarse interna y externamente como democrático, pero no estaba dispuesto a renunciar a su hegemonía, así que ideó una reforma que asegurara la participación de la oposición en las elecciones, aunque ésta supiera de antemano que las reglas de competencia minimizaban sus posibilidades de victoria y que un eventual triunfo opositor -incluso a nivel municipal- difícilmente le sería reconocido.

Para mostrar su apertura política, el régimen facilitó la transformación de la disidencia subversiva en oposición institucional, mediante la legalización de los partidos de izquierda, la liberación de los presos políticos y la concesión de significativos estímulos de participación electoral. “Lo que resiste, apoya”, vociferó con cierto cinismo el “ideólogo” de la reforma política de 1977.

Para garantizar la participación de la oposición en los comicios, el régimen dispuso de dos incentivos:

1. El establecimiento en la Cámara de Diputados de un sistema de representación mixto, donde el 25% de la legislatura -100 escaños- sería electa bajo el principio de representación proporcional. Las nuevas curules serían repartidas únicamente entre la oposición, ya que se asignaban a los partidos que ganaran menos de 60 distritos electorales.
2. El establecimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y el derecho de éstos a recibir financiamiento público directo.

La Constitución determinó que, durante los procesos electorales federales, los partidos deberían contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades proselitistas. Sin embargo, la ley electoral de 1977 no reguló el precepto constitucional. Ante la falta de un mecanismo institucional que determinara el monto, la distribución, las reglas de operación y la fiscalización del financiamiento, se generó una relación discrecional y nada transparente entre los partidos y la Secretaría de Gobernación que, por presidir el órgano electoral, sería responsable de proveer los recursos.

⁵ Las liberalizaciones se caracterizan no por su afán de democratizar al sistema, sino por el de restituir -sin modificar su esencia autoritaria- la legitimidad del régimen y, con ello, extender su vigencia y asegurar su control hegemónico.

⁶ Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la revolución mexicana*. Editorial Cal y Arena. México DF, 1989. Pág. 216.

Para los partidos recién legalizados -sobre todo los de izquierda-, el financiamiento público resultaba vital, pues de otra forma les hubiera sido imposible costear sus gastos. A pesar de su importancia para la democratización del sistema de partidos, el financiamiento público quedó desvirtuado por la discrecionalidad con la que se manejaron los recursos y por el desconocimiento ciudadano sobre los montos que recibieron cada uno de los partidos.

La legitimidad que logró el gobierno por la aparición de una decena de nuevos partidos en la arena electoral se vio rápidamente anulada por los reiterados fraudes electorales, la galopante corrupción y el contexto hiperinflacionario. El descontento generado por la negligencia gubernamental tras el terremoto de 1985 trajo consigo el surgimiento de una sociedad civil organizada, participativa y demandante ante el poder. La presión social forzó al régimen a emprender en 1986 la última de las reformas liberalizadoras, cuyas mayores concesiones fueron: la creación de la Asamblea de Representantes en la capital de la República, y el incremento en la Cámara de Diputados de 100 nuevos asientos de representación proporcional (a los que ya tendría acceso el PRI).

La reforma de 1986 reglamentó por primera vez la asignación del financiamiento público, que adoptó el siguiente método: la Comisión Federal Electoral (CFE) establecía el costo mínimo de una campaña para diputado, cifra que multiplicada por el número de candidatos a diputado de mayoría relativa constituía el monto total de financiamiento. Éste se dividía en dos partes iguales, una, asignada en proporción a la votación conseguida y, la otra, al número de diputados.

La ley obligó a los partidos a presentar informes financieros; no obstante, la rendición de

cuentas fue nula, pues la regulación no incluyó la revisión de los informes por autoridad alguna, no penalizó el mal uso de los recursos y, lo más importante, el ingreso de los partidos políticos continuó sin ser del conocimiento ciudadano.

El Diario Oficial de la Federación jamás publicó acuerdo alguno de la Comisión Federal Electoral por el que se determinara el financiamiento público de aquellos dos años [1987-1988]. La virtud de la norma -la certeza en la transparencia de la fórmula- fue obnubilada por un hecho: el financiamiento *público* no fue de conocimiento *público*.⁷

Efectos no calculados de la reforma de 1986 explican el cobijo de los partidos satélites a la Corriente Democrática del PRI: el financiamiento público les otorgó un grado mayor de autonomía; la anulación del registro condicionado los obligó a ser más competitivos, máxime porque el régimen no volvería a darles vida artificial, pues ya no eran necesarios para aparentar pluripartidismo ni para controlar las votaciones de la CFE; además, la inclusión de las candidaturas comunes a la legislación electoral facilitó la conformación de una coalición antisistema.

A pesar del fraude electoral, los resultados oficiales de 1988 acarrearón dos nuevas realidades institucionales: a) la oposición obtenía por primera vez representación en el Senado, cuatro legisladores de 64; b) el PRI perdió en la Cámara de Diputados la mayoría calificada, lo que obligaba al gobierno a negociar con otro partido político cualquier reforma a la Constitución.

De este modo iniciaría una verdadera etapa de concertación política: las reformas ya no serían concesiones desde el poder, sino producto de la presión social y la negociación partidista. Es por ello que la elección presidencial de 1988

⁷ Lujambio, Alonso. *Dinero y contienda político-electoral*. FCE, México, 2003. Pág. 377. Un estudio coordinado por Jorge Alcocer asegura que la CFE fijó, a precios de 1985, el costo mínimo de una campaña de diputados en 4.5 millones de pesos, y que al adeucarlo para el financiamiento público de 1987, este costo mínimo aumentó a 13 millones. Cfr. Alcocer, Jorge (Coordinador). *Dinero y Partidos*. CEPNA, México, 1993. Pág. 101.

representa el inicio de la caída del régimen y el comienzo de la transición democrática. El sufragio, aun cuando no se defendió⁸, sirvió como instrumento efectivo para iniciar el cambio político en México.

Durante la siguiente década, gobierno y oposición tendrían cuatro reformas electorales, cuyos principales ejes de negociación serían la autonomía de las autoridades electorales y la regulación del financiamiento -público y privado- de los partidos.

Los avances legislativos en materia electoral fueron considerables, pero se dieron a cuentagotas y siempre en forma limitativa. Prueba de ello, es la propia evolución del régimen de financiamiento, ya que el mecanismo, establecido en 1986, de cálculo y asignación de los recursos públicos a los partidos se adecuó en tres ocasiones (1990, 1993 y 1996) y hasta la fecha se presenta por todos los partidos políticos como uno de los temas cardinales para reformar al Estado.

En el siguiente apartado se examinarán las reformas al financiamiento público que se realizaron durante la década de los noventa, para después analizar los efectos que tuvieron en la competencia electoral y en el desplome del régimen posrevolucionario.

► Reformas electorales y financiamiento a los partidos (1989-1996)

Tras las elecciones de 1988, sólo seis partidos accedieron a la representación legislativa. El PRI obtuvo oficialmente el 51% de los votos de diputados, el PAN el 18%, el PFCRN 9.3%, el PPS 9.2%, el PARM 6.1% y el PMS 4.4%.

A finales de 1988, la Comisión Federal Electoral (CFE) determinó que el costo mínimo de una campaña para diputado sería de 43.75 millones de viejos pesos, que multiplicado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa arrojó, como monto total del financiamiento público para el trienio 1989-1991, la cantidad de 95,812.5 millones de pesos.⁹

La adecuación de la CFE sobre el costo mínimo de una elección para diputados fue mayor a la devaluación registrada en ese tiempo: en 1986 el costo mínimo se fijó en 12,676 dólares, en 1987 en 14,606 dólares y en 1989 en 19,180 dólares.¹⁰

La fórmula repartió el monto total de financiamiento público en estricta proporcionalidad con la votación y con la fuerza legislativa. Cada voto conseguido fue dotado con 2,700 pesos y cada escaño con 95,812.5 millones de pesos. El monto total de financiamiento público era un cálculo trienal, pero se cubría en exhibiciones anuales: el primer año se recibía el 20% de lo programado, en el segundo el 30% y en el año electoral el 50%.

Con las disposiciones de 1986, la asignación del financiamiento público para el trienio 1989-1991 fue originalmente presupuestada de la siguiente forma:¹¹

⁸ Después de que trascendiera y se confirmara -una década después- las reuniones secretas entre Carlos Salinas y Cuauhtémoc Cárdenas, "la elección presidencial de 1988 debiera de ser recordada en su verdadera connotación, no sólo como una elección dudosa y fraudulenta, sino como una elección rendida. La rendición no fue sólo ceder y conceder ante los resultados; la rendición fue renunciar a un proceso de cambio democrático rápido y profundo, a favor de uno lento, doloroso e incierto." López, María Xelhuantzi. *Porfirio. Una memoria*. Universidad de Guadalajara, México, 2006. Pág. 101.

⁹ *Ibid.* Págs 101-102.

¹⁰ El tipo de cambio promedio de diciembre de 1985 era de 355 pesos, el de diciembre de 1986 era de 889 pesos y el de diciembre de 1988 2,281 pesos por dólar.

¹¹ Cuadro de elaboración propia, calculado con la fórmula de asignación del Código Electoral de 1986 y con datos electorales, legislativos y económicos tomados en *Idem*.

Financiamiento Público para el Trienio 1989-1991*

Partido	1989	1990	1991	TOTAL	%
PAN	3,686,516,939	5,529,775,409	9,216,292,348	18,432,584,695	19.2%
PRI	9,913,785,483	14,870,678,225	24,784,463,709	49,568,927,417	51.7%
PMS	798,148,681	1,197,223,021	1,995,371,702	3,990,743,405	4.2%
PFCRN	1,796,179,759	2,694,269,639	4,490,449,398	8,980,898,796	9.4%
PPS	1,643,948,145	2,465,922,217	4,109,870,362	8,219,740,725	8.6%
PARM	1,323,920,992	1,985,881,489	3,309,802,481	6,619,604,962	6.9%
Total	19,162,501,989	28,743,751,990	47,906,251,991	95,812,500,000	100%

* Cálculo preliminar, posteriormente modificado por la inflación y la reforma electoral de 1990.

Aun cuando la fórmula estaba diseñada para beneficiar al PRI por su probable sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, la distorsión fue mínima, por lo que la asignación del financiamiento público se dio prácticamente en proporción al voto oficialmente reconocido. El PRI recibiría con estas reglas de asignación el 51.7% de los recursos otorgados a los partidos políticos, las cuatro agrupaciones que conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN) el 29% y el PAN el 19%.

La disociación de los partidos del FDN provocó una mayor inequidad en el reparto de las prerrogativas, ya que la fundación del PRD -partido que aglutinó al mayor número de militantes y simpatizantes del FDN- se sustentó únicamente en el registro electoral del Partido Mexicano Socialista, quien -por mantener candidatos legislativos independientes al FDN- obtuvo la votación más baja en 1988, y por ende, el financiamiento más austero del sistema de partidos (le correspondió tan sólo el 4.2% del total de la bolsa). Por cada peso programado para el PMS (futuro PRD), el PRI recibiría 12.4, el PAN 4.6, el PFCRN 2.2, el PPS 2 y el PARM 1.6 pesos.

La ilegitimidad con la que llegó el nuevo gobierno hizo necesaria una reforma profunda a la legislación electoral. Tras los comicios de 1988, los temas más urgentes eran la reestructuración del padrón electoral, la organización y calificación de las elecciones y los mecanismos para la equidad en las contiendas, como el sistema de financiamiento público a los partidos. La reforma de

1990 se abocó a la edificación de nuevas leyes e instituciones que habrían de mejorarse con el tiempo, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y el Registro Federal de Electores.

Originalmente, el COFIPE consideró cuatro tipos de financiamiento público:

1. **Actividad electoral.** Monto trienal que se calculaba sumando el resultado de dos operaciones: en la primera se multiplicaba el costo mínimo de una campaña para diputado por el número de candidatos uninominales que se registraron en la elección federal anterior; en la segunda, se multiplicaba el costo mínimo de una campaña para senador por el número de candidatos registrados. La asignación se daba en proporción al voto en cada Cámara, las exhibiciones eran anuales (el primer año se recibía el 20%, 30% en el segundo y en último el 50%).
2. **Actividades generales.** Prerrogativa anual, asignada igualitariamente entre los partidos, equivalente al 10% del monto presupuestado para la actividad electoral.
3. **Subrogación del Estado de las contribuciones del legislador.** Cada partido recibiría anualmente un monto equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas percibieron sus legisladores.

4. Actividades especiales. Reembolso de hasta el 50% del gasto probado en tareas educativas, de capacitación, de investigación o de edición.

Más allá de lo imaginativo de las fórmulas que concibieron los legisladores para incrementar el ingreso de los partidos, lo relevante fue que combinó criterios de igualdad con mecanismos proporcionales al voto, lo que generó mayor equidad.

Cabe destacar que el financiamiento privado no se reguló, aun cuando desde 1982, y durante la etapa más pujante de privatización del sector público, las aportaciones privadas superaron en cantidad y desproporción a las contribuciones públicas. De igual forma, no se estableció ningún mecanismo de rendición de cuentas sobre el ingreso de los partidos políticos, ni se establecieron límites al gasto en las campañas electorales. La reforma constitucional fue aprobada únicamente por el PRI y el PAN; el PRD la consideró una contrarreforma, principalmente porque eliminó las candidaturas comunes, restringió las alianzas y bajó el porcentaje para que el partido más votado adquiriera automáticamente la mayoría legislativa, la llamada cláusula de "gobernabilidad".

El cambio de reglas no evitó la influencia ilegal

del gobierno en los procesos electorales, tampoco en la vinculación de los programas sociales con el partido oficial o en el control gubernamental sobre los medios masivos de información, mucho menos terminó con la campaña de cooptación, desprestigio, intimidación y represión que impulsó subrepticamente el gobierno federal en contra de la militancia de izquierda.¹² Sin duda, tales prácticas, ayudaron al reestablecimiento de la hegemonía del Revolucionario Institucional. En 1991 el PRI obtuvo una votación de 58.4% para la Cámara de Diputados, el PAN de 16.8%, el PRD 7.9%, PFCRN 4.1%, PARM 2%, PPS 1.7%, PVEM 1.3%, PT 1.1%, PDM 1% y PRT 0.5%.

La apabullante recuperación electoral del PRI en 1991 fue la mejor demostración de lo costoso que fue, para el proceso de transición mexicana, la claudicación de la movilización social para defender el sufragio de 1988. Con estos resultados, quedaba claro que el viejo régimen autoritario gozaba de cabal salud y que no estaba dispuesto a perder tan fácilmente sus privilegios.

Tras estas votaciones, de acuerdo al COFIPE, el cálculo del financiamiento público para el trienio 1992-1994 se asignó inicialmente de la siguiente manera:¹³

Financiamiento Público para el Trienio 1992-1994*					
Partido	1992	1993	1994	TOTAL	%
PAN	12,294,133,777	15,435,093,379	21,717,012,583	49,446,239,738	17.6%
PRI	38,104,366,359	49,029,992,994	70,881,246,265	158,015,605,618	56.3%
PRD	7,086,910,079	8,490,868,120	11,298,784,202	26,876,562,401	9.6%
PFCRN	5,319,232,375	6,120,318,971	7,722,492,164	19,162,043,510	6.8%
PPS	3,962,175,065	4,314,265,173	5,018,445,391	13,294,885,629	4.7%
PARM	4,127,736,566	4,509,641,952	5,273,452,725	13,910,831,243	5.0%
Total	70,894,554,220	87,900,180,590	121,911,433,329	280,706,168,139	100%

* Cálculo preliminar, posteriormente modificado por la inflación y la reforma electoral de 1993.

¹² Resulta importante recordar que durante el sexenio de Carlos Salinas, los medios de comunicación asociaban reiteradamente al PRD con la violencia, período en que fueron asesinados 305 militantes de ese partido.

¹³ Cuadro de elaboración propia, calculado según el COFIPE de 1990 y datos proporcionados en *Ibid.* Págs. 114-115. El ingreso en actividades especiales no fue incluido en el cálculo preliminar, pues se trata de un reembolso de gasto por comprobar. Para la subrogación del Estado a las contribuciones del legislador, no se tomó en cuenta el aumento salarial de los dos últimos años de los congresistas, sino que se estableció para ese período la misma erogación que se utilizó en 1992.

Con las nuevas reglas de financiamiento público y en términos de la equivalencia peso-dólar¹⁴, el monto total programado para los siguientes tres años se incrementó en 118% respecto al que se proyectó originalmente para el trienio 1989-1991. En ese período, el porcentaje de votación del PRI aumentó en 20%, el del PAN se mantuvo igual y el PRD duplicó el porcentaje que obtuvo el PMS; en contraparte, sus ingresos públicos programados subieron (en términos de la paridad peso-dólar) en 137%, 99% y 400% respectivamente.

La desproporción entre las asignaciones a los partidos bajó a más de la mitad de lo programado para el trienio anterior, pero aún así las diferencias eran enormes: por cada peso presupuestado al PRD, el PRI recibiría 5.8, el PAN 1.8, el PFCRN 71 centavos, el PARM 51 centavos y el PPS 49 centavos.

En 1993 era evidente que, sin una nueva modificación a la ley electoral que estableciera límites a los apoyos que recibía y al gasto que realizaba el PRI, se pondría en duda la legitimidad del resultado de las elecciones federales de 1994. Por ello, dio inicio un nuevo proceso de reforma, convocado por el Ejecutivo y con una agenda elaborada por la oposición.

Hasta 1993 la legislación electoral mexicana era absolutamente omisa en materia de control y seguimiento a los recursos que, por distintas vías reciben los partidos políticos nacionales [...] lo único que aparecía regulado eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público, y no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, ni mecanismos de información, supervisión, ni sanciones. Los gastos en campaña no tenían límite alguno [...] no contemplaba reglas relacionadas con la erogación de esos recursos y tampoco otorgaba atribuciones a la autoridad electoral que le permitieran conocer el origen, monto y destino del dinero partidista.¹⁵

La reforma de 1993 representó el inicio de la regulación, transparencia y rendición de cuentas

de los partidos. Aunque la legislación continuó con importantes vacíos, nos situó en otro estadio político. La reforma electoral avanzó, principalmente, en cuatro temas:

1. Integración del Congreso. Se duplicó el número de senadores (cuatro por estado, uno para la primera minoría) y se eliminó la cláusula de "governabilidad" en la Cámara de Diputados.
2. Regulación sobre los ingresos públicos y privados que reciben los partidos políticos. Se establecieron en el COFIPE cinco formas de financiamiento a los partidos: público,¹⁶ por la militancia, por simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros; se prohibieron las aportaciones provenientes de toda autoridad pública (federal, estatal o municipal), de extranjeros, de iglesias y de empresas mercantiles; se fijaron topes al gasto partidista en las campañas electorales; se limitaron los donativos anuales de los simpatizantes; se eliminó la deducibilidad de impuestos en las contribuciones a los partidos; se prohibió que las aportaciones anónimas sobrepasaran el 10% del financiamiento total.
3. Fiscalización de los ingresos de los partidos. El COFIPE obligó a presentar un informe anual sobre el origen, cantidad y destino de sus recursos y autorizó su revisión a una Comisión designada por el Consejo General del IFE y, en su caso, facultó al TRIFE para su sanción.
4. Relación de los medios de comunicación con los partidos políticos y sus campañas. Tres eran los apartados: utilización de los tiempos oficiales en radio y televisión; contratación de publicidad exclusiva para partidos; y trato equilibrado de los medios masivos de comunicación en la cobertura de campañas electorales. Aun cuando hubo avances, la actual agenda de reforma electoral en materia de medios sigue contemplando estos mismos apartados.

¹⁴ El tipo de cambio promedio de diciembre de 1988 era de 2,281 pesos por dólar y el de 1991 de 3,070 pesos por dólar.

¹⁵ Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. La Mecánica del cambio político en México. Editorial Cal y Arena, 2ª Edición, México DF, 2000. Pág. 295-296.

¹⁶ La reforma de 1993 conservó los cuatro tipos de financiamiento público establecidos en el COFIPE desde 1990, pero agregó otra modalidad, que denominó: "para el desarrollo de los partidos". Era una prerrogativa exclusiva para partidos con registro -definitivo o condicionado- que obtuvieron una votación mayor al 1% y menor al 5% a nivel nacional.

5. A pesar de la activa participación del PRD en la consecución de esta reforma, finalmente la consideraron insuficiente, por lo que resultó avalada únicamente por el PRI y el PAN. Una semana después de su aprobación, el día en que inició el proceso electoral federal -y la vigencia del TLC en Norteamérica-, irrumpió en el escenario político el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El repudio social a la operación militar que emprendió el gobierno en contra de las comunidades indígenas en que estaba afianzado el EZLN forzó el inicio de las negociaciones de paz, pero también incentivó a que ocho de los nueve candidatos a la presidencia de la República¹⁷ y sus respectivos dirigentes de partido asumieran una agenda de compromisos políticos, que incluían la inmediata concertación de una nueva reforma electoral.

La reforma de 1994 fue sumamente importante, máxime porque se realizó bajo un contexto de fuerte deterioro político (no sólo causado por la aparición del EZLN, sino principalmente porque en marzo de ese año fue asesinado el candidato del PRI a la presidencia de la República), lo que hizo más significativo el consenso de todos los partidos políticos a las modificaciones constitucionales y legales, pues apuntaban al reforzamiento de la vía pacífico-electoral.

Las aportaciones de la reforma de 1994 se encaminaron a la ciudadanía e independencia de las autoridades electorales y a la vigilancia del proceso electoral, principalmente, mediante el fortalecimiento de la observación electoral y de los mecanismos de acceso y auditoría del padrón electoral; pero en materia de financiamiento a partidos políticos no generó cambio alguno.

Las elecciones de 1994 convocaron a más de 35 millones de mexicanos a las urnas (77% de los empadronados, hasta la fecha la participación más alta registrada en unas elecciones federales) y se desarrollaron sin incidentes de gravedad. El proceso electoral gozó de credibilidad y finalmente fue reconocido por todas las fuerzas políticas.

La votación para diputados de mayoría relativa fue: PRI 50.2%, PAN 25.8%, PRD 16.6%, PT 2.6%, PVEM 1.4%, PFCRN 1.1%, PARM 0.8%, PPS 0.7%, PDM 0.4%. El PRI bajó al porcentaje que obtuvo en 1988, el PAN subió 10 puntos en seis años y el PRD perdió 13 respecto a la votación del FDN, pero duplicó el porcentaje que tuvo en 1991 ya constituido como PRD, el PT conservó su registro, el PVEM y el PFCRN lo mantendrían condicionado. Con esos resultados, y de acuerdo a la reforma del COFIPE de 1993, el cálculo del financiamiento público a los partidos, para el trienio 1995-1997, se asignó preliminarmente de la siguiente manera:¹⁸

Financiamiento Público para el Trienio 1995-1997*					
Partido	1995	1996	1997	TOTAL	%
PAN	32,918,183	42,572,850	61,882,182	137,373,215	23.0%
PRI	65,376,964	84,175,618	121,772,925	271,325,507	45.3%
PRD	22,471,072	28,726,370	41,236,968	92,434,410	15.4%
PFCRN	9,527,618	9,527,618	9,527,618	28,582,854	4.8%
PT	12,050,273	13,070,224	15,110,124	40,230,621	6.7%
PVEM	9,527,618	9,527,618	9,527,618	28,582,854	4.8%
Total	151,871,729	187,600,297	259,057,435	598,529,461	100%

* Cálculo preliminar, posteriormente modificado por la inflación y la reforma de 1996.

¹⁷ Sólo el Partido Popular Socialista (PPS) no firmó el documento "Compromiso para la paz, la democracia y la justicia", del 27 de enero de 1994.

¹⁸ Cuadro de elaboración propia, calculado según el COFIPE de 1993 y datos proporcionados en Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg. *Una reforma electoral para la democracia*. IETD, México DF, 1995. Pág. 79. El ingreso en actividades especiales no fue incluido, tampoco se tomó en cuenta, para la subrogación del Estado a las contribuciones del legislador, el aumento salarial de los congresistas.

En términos de la equivalencia peso-dólar,¹⁹ el financiamiento público creció en un 67% (respecto al calculado tres años atrás). Los ingresos programados del PRI subieron en 34%, los del PAN en 117% y los del PRD en 168%. Por cada peso presupuestado al PRD, el PAN recibiría 1.5, el PRI tres, el PT 43 centavos y el PVEM y PFCRN 30 centavos cada uno. El PRI tenía proyectado, para ese trienio, recibir 133 millones de pesos más que el PAN y 178 millones más que el PRD.

La fiscalización de los recursos y gastos de campaña contemplada en la reforma de 1993 rindió sus primeros frutos. El informe de los Consejeros Ciudadanos²⁰ demostró que en 1994 el PRI erogó el 71.4% del dinero total gastado en los comicios presidenciales, mientras que el PAN gastó el 17.8% y el PRD el 6%, lo que evidenció la disparidad en la contienda. Al hacerse públicos los resultados del gasto de campaña de los partidos, el candidato electo, Ernesto Zedillo, no pudo más que reconocer que la contienda electoral -aun cuando fue legal- no había sido equitativa y convocó, en su toma de posesión, a todas las fuerzas políticas para emprender una negociación que arribara a un consenso definitivo en el ámbito político-electoral.

En enero de 1995 se estableció una Mesa de Trabajo Permanente para la Reforma Política del Estado; para mayo de ese año la oposición acordó una agenda con el gobierno que escalonaba y dividía la negociación en cuatro paquetes de reforma: electoral; poderes públicos; federalismo; y comunicación social y participación ciudadana. En julio de 1996 los dirigentes nacionales de los cuatro partidos con representación legislativa y el presidente Zedillo -como testigo de honor- suscribieron las conclusiones alcanzadas en materia de reforma electoral y de reforma política del Dis-

trito Federal, y acordaron finalizar las negociaciones de los otros cuatro temas pactados antes de los comicios de 1997.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas por la unanimidad de los partidos, no así las reformas legales, que únicamente fueron avaladas por el PRI. La fractura del consenso acabó también con la mesa de negociación y pospuso, hasta la fecha, la revisión de nuestras instituciones. Desde entonces ningún ejercicio de concertación política ha tenido éxito en materia político-electoral.

Dos temas provocaron la ruptura: lo elevado del financiamiento público y los candados para la formación de las alianzas y coaliciones. A pesar de esos desacuerdos, la reforma de 1996 retomó la mayoría de los consensos que alcanzaron los partidos en los 19 meses de negociación. Los principales avances fueron: la plena autonomía del IFE, la restitución de los derechos políticos de los capitalinos para elegir autoridades locales y el establecimiento de mejores condiciones de competencia electoral.

La reforma de 1996 estableció constitucionalmente que el financiamiento público prevalecería sobre el privado. El acuerdo suscrito en 1996 por los presidentes del PRI, PAN, PRD y PT establecía como tope de financiamiento privado el 10% del ingreso público del partido mayoritario, pero el PRI fijó otro techo en el COFIPE: el 10% de la bolsa total de financiamiento público. En cuanto a las donaciones de los simpatizantes, de manera regresiva se volvió a permitir la deducibilidad de impuesto hasta en un 25%; su aspecto más positivo fue que redujo el techo de las contribuciones privadas en un año y que, finalmente, se prohibieron las aportaciones anónimas.

El COFIPE conservó los cinco tipos de financiamiento definidos en 1993, pero modificó algunas de sus regulaciones. El cambio más drástico se presentó en la provisión de recursos por parte del Estado, ya que la reforma aglutinó en tres nuevos rubros el financiamiento público: actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas. Tres cambios en el COFIPE significaron el incremento exponencial del financiamiento público: las actividades ordinarias

¹⁹ El tipo de cambio promedio de diciembre de 1991 era de 3,070 viejos pesos por dólar y el de 1994 de 3.90 nuevos pesos por dólar.

²⁰ Cfr. Becerra, Salazar y Woldenberg. *Op. cit.* Pág. 350.

se fijaron multiplicando el costo mínimo de las campañas por la totalidad de los legisladores - plurinominales incluidos-;²¹ su resultado correspondería a la contribución total de un año, no de un trienio; y en los años electorales se duplicaría el ingreso partidista por gastos de campaña.

La reforma de 1996 buscó una mejor distribución de los recursos para atenuar la inequidad en las contiendas electorales. A razón de ello, el COFIPE estableció que el 70% del monto total de financiamiento público a los partidos políticos sería asignado en proporción al voto obtenido en la última elección y el 30% restante se distribuiría bajo el criterio de igualdad.

► Financiamiento público a los partidos 1997-2007

Con las nuevas reglas del COFIPE, el financiamiento público para 1997 (año electoral) ascendería a 2,234.8 millones de pesos y sería asignado de la siguiente forma:²²

Financiamiento Público 1997		
PAN	641,666,906	28.7%
PRI	890,003,367	39.8%
PRD	393,570,681	17.6%
PT	191,999,647	8.6%
PVEM	44,571,745	2.0%
Otros	73,034,756	3.3%
Total	2,234,847,102	100%

El financiamiento otorgado para 1997 representó una considerable ampliación de las erogaciones públicas a los partidos, sobre todo si lo comparamos con los 259 millones de pesos que estaban previstos para ese año con la legislación anterior. En términos de la equivalencia peso-dólar²³ el financiamiento público aumentó 330%, ya que el presupuesto preliminar programado para 1997 ascendía a 66 millones de dólares; con las reformas de 1996, éste se fijó en 284 millones de dólares. Con la paridad peso-dólar, el financiamiento del PAN se acrecentó 418% respecto al calculado dos años atrás, el del PRD creció 377%, el del PRI 265%, el del PT 535% y el del PVEM 134%.

La nueva regulación electoral no sólo logró un considerable aumento en los ingresos de los partidos políticos, sino que además consiguió una distribución más equitativa. Por cada peso que recibió el PRD en 1997, el PAN obtuvo 1.6 pesos, el PRI 2.25 pesos, el PT 48 centavos y el PVEM 11 centavos. De esta forma, elevando sustancialmente los recursos públicos y distribuyéndolos más equitativamente, se estableció en México un sistema de tres partidos grandes y dos chicos.²⁴

La elección federal de 1997 es la primera que puede considerarse verdaderamente democrática, primero porque fue equitativa -para los tres partidos más grandes- en el financiamiento y en el tratamiento de los medios y, por ende, competitiva; pero también, porque la organización del proceso fue imparcial y finalmente se respetó el sufragio popular. La recién adquirida independencia de los órganos electorales demostró su efectividad e importancia para que se acatara el resultado.

²¹ En 1986 el monto total de financiamiento para un trienio se establecía al multiplicar el costo mínimo de una campaña de diputado por el número de candidatos de mayoría. En 1990 el financiamiento para el gasto electoral se calculó multiplicando el costo mínimo de las campañas de diputados y senadores por sus candidatos de mayoría.

²² Cuadro de elaboración propia que retoma los datos proporcionados por el PAN, PRI, PRD, PT y PVEM en los informes de 1997 sobre el origen y destino de los recursos de los partidos, los montos de financiamiento de los partidos que perdieron el registro ese año (PFCRN, PPS y PDM) son tomados de "financiamiento público para los partidos políticos 1997-2007" publicado en internet por el IFE en la siguiente página web: http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.fe2c717227547ca77a52bd1_8100000f7/.

²³ El tipo de cambio promedio de diciembre de 1994 fue de 3.93 pesos por dólar, el de diciembre de 1996 fue de 7.87 pesos por dólar.

²⁴ Desde 1999 Convergencia por la Democracia se incorporó al sistema de partidos y, en 2005, se añadirían Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

La votación para diputados fue: PRI 39.1%, PAN 26.6%, PRD 25.7%, PVEM, 3.8%, PT 2.6%, PFCRN 1.1%, PDM 0.6% y PPS 0.3%. Si en 1988 el PRI no alcanzó la mayoría calificada que le permitía modificar la Constitución por sí solo, en 1997 perdería la mayoría absoluta, con lo que estaría obligado a negociar desde el presupuesto hasta cualquier cambio a la legislación secundaria. Con la formación del Frente Opositor,²⁵ el PRI perdería

el control de los órganos de dirección de la Cámara de Diputados y, por primera vez, un opositor contestaría al jefe del Ejecutivo "el informe sobre el estado que guarda la Nación", momento plástico de la separación de poderes en México.

Tras estos resultados el financiamiento público para el trienio 1998-2000 fue distribuido de la siguiente forma:²⁶

Financiamiento Público del Trienio 1998-2000					
Partido	1998	1999	2000	Total	%
PAN	275,758,995	324,274,845	692,875,248	1,292,909,088	23.8%
PRI	350,937,535	418,705,620	921,213,742	1,690,856,897	31.1%
PRD	250,848,920	298,016,983	657,014,501	1,205,880,404	22.2%
PT	85,580,536	99,393,999	217,507,105	402,481,640	7.4%
PVEM	92,436,959	113,319,620	247,405,235	453,161,814	8.3%
Otros partidos ²⁷	0	59,637,330	328,823,863	388,461,193	7.1%
Total	1,055,562,945	1,313,348,397	3,064,839,694	5,433,751,036	100%

A partir de 1997 el presupuesto del financiamiento público ya no sería trienal. No obstante, su fórmula de asignación retomaría los datos de la última elección federal, por lo que los aumentos al financiamiento de las actividades ordinarias de los partidos a lo largo de un trienio se debieron en a los ajustes de la autoridad electoral con base en el índice nacional de precios al consumidor.

Una forma de medir el avance o retroceso de un partido tras una contienda, por su alta correlación con el voto, es el porcentaje que recibe cada uno de los partidos de la bolsa total de financiamiento público. Con ese parámetro -y con las mismas reglas electorales y de asignación de recursos- el PRI recibió en 1997 casi 40% del dinero público destinado a todos los partidos, para el trienio 1998-2000 bajaría a 31%; el PAN cayó de 28.7% a 23.8%; el PRD subió de 17.6% a 22.2%;

el PVEM aumentó de 2% a 8.3%; el PT tuvo una pequeña pérdida, pasó de 8.6% a 7.4%.

Por cada peso que recibió el PRD de recursos públicos en el trienio 1998-2000, el PAN obtuvo 1.07, el PRI 1.4, el PVEM 37 centavos y el PT 33 centavos. Sin duda los datos ilustran que la reforma de 1996 hizo competitivo el sistema de partidos, y que la segmentación del voto logró una mayor equidad en el reparto de las prerrogativas. De hecho, este ha sido el período con la asignación más equitativa entre las tres principales fuer-

²⁵ Efímero frente legislativo conformado por todos los partidos de oposición (PRD-PAN-PVEM-PT), que juntos constituían la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

²⁶ Cuadro de elaboración propia que retoma los datos proporcionados por el PAN, PRI, PRD, PVEM y PT en los informes de 1998, 1999 y 2000 sobre el origen y destino de los recursos de los partidos. El rubro "otros partidos" fue construido con información proporcionada en la página web citada del IFE.

²⁷ En 1999 surgirían seis nuevos partidos políticos que recibirían recursos públicos: Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido del Centro Democrático, Democracia Social y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

zas. No obstante, las diferencias en los montos de dinero seguían siendo enormes, en tres años el PRI recibió 397 millones de pesos más que el PAN y 484 más que el PRD.

La competitividad electoral se reflejó más fielmente en las elecciones estatales: entre 1997 y 2000 el PRD ganaría sus primeros cuatro gobiernos: DF, Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur; el PAN gobernaba en el 2000 seis estados: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes; y en 1999 una coalición PAN-PRD-PT ganó la gubernatura en Nayarit. En un país en el que durante sesenta años el partido oficial no perdió una sola gubernatura, estos datos reflejaban la efectiva competencia electoral que se generó tras las reformas electorales de la década de los noventa y serían un aviso de lo que sucedería en las elecciones presidenciales de 2000.

El sectarismo y las vanidades personales hicieron imposible la conformación de una coalición total de las oposiciones para las elecciones presidenciales de 2000. No obstante, el impacto del voto útil y la adhesión de último momento (tras una promesa de Reforma del Estado) de una coalición social antisistema, permitieron que el candidato de la alianza PAN-PVEM ganara la presidencia de la República con el 42.5% de la votación. Después de 71 años de hegemonía de un sólo partido político, se arribó a la alternancia en el Ejecutivo Federal.

La votación para diputados de mayoría relativa fue la siguiente: Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) 38.2%, PRI 36.9%, Alianza por México (PRD-PT-Convergencia-PAS-PSN) 18.7%. Con estos resultados, y de acuerdo a los convenios de asignación de recursos de las coaliciones, el financiamiento para el trienio 1998-2000 se distribuyó de la siguiente forma:²⁸

Financiamiento Público del Trienio 2001-2003					
Partido	2001	2002	2003	Total	%
PAN	637,636,258	667,273,725	1,310,390,519	2,615,300,502	27.5%
PRI	694,029,425	735,993,475	1,447,323,721	2,877,346,621	30.2%
PRD	279,908,819	294,047,885	575,157,766	1,149,114,470	12.1%
PT	146,432,347	154,889,952	297,789,489	599,111,788	6.3%
PVEM	174,574,556	186,117,836	364,485,174	725,177,566	7.6%
Convergencia	114,443,788	132,780,837	248,878,457	496,103,082	5.2%
Otros partidos ²⁹	201,714,959	268,313,281	582,963,350	1,052,991,590	11.1%
Total	2,248,740,152	2,439,416,991	4,826,988,476	9,515,145,619	100%

Si comparamos el porcentaje que recibió cada partido de la bolsa total de financiamiento público con respecto al trienio anterior tenemos que: el PRI perdió un punto porcentual, 30.2% del monto total; el PAN subió cuatro puntos porcentuales, su financiamiento fue de 27.5%; el PRD perdió más de diez puntos porcentuales, cayó a 12.1%; el PVEM y el PT tuvieron disminuciones mínimas, se colocaron en 7.6% y 6.3% respectivamente; y Convergencia obtendría el 5.2%. Por cada peso que recibió el PRD de recursos públicos en el trienio 2001-2003, el PAN obtuvo 2.2, el

PRI 2.5, el PVEM 63 centavos, el PT 52 centavos y Convergencia 43 centavos. El PRI recibió 262 millones de pesos más que el PAN y 1,728 millones más que el PRD en este período.

²⁸ Cuadro de elaboración propia que retoma los datos proporcionados por el PAN, PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia en los informes de 2001, 2002 y 2003 sobre el origen y destino de los recursos de los partidos. El rubro de "otros partidos" fue tomada de la página web citada del IFE.

²⁹ Desde el 2001 el Partido Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista y, a partir de 2002, México Posible, Fuerza Ciudadana y el Partido Liberal Mexicano.

La estrepitosa caída del financiamiento del PRD se debió a la baja votación que recibió a razón de mantener una tercera candidatura cuando las elecciones federales del año 2000 se convirtieron en una suerte de plebiscito sobre la continuidad o no del régimen. También porque la alianza electoral que realizó con otros cuatro partidos no incrementó sustancialmente el porcentaje de sufragios recibidos y en cambio significó una fuerte carga en el reparto de prerrogativas y de escaños legislativos.

Durante la primera mitad del gobierno de Vicente Fox se establecieron tres ejercicios para la recopilación, discusión y consenso de las propuestas de cambio constitucional: la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado; los Foros para la Reforma Integral de la Constitución; y la Mesa de Diálogo con los Partidos Políticos. A pesar de sus múltiples propuestas y del alto nivel de acuerdo que tenían, ninguno de estos foros conllevaría a una modificación de la legislación electoral.

La expectativa de cambio político se vio lesionada con el activismo que mostró el gobierno federal para promocionar el voto -incluso en contra de la opinión de las autoridades electorales- en las elecciones de 2003. Paralelamente, el PAN realizó una agresiva campaña en medios sustentada en el eslogan: "quítale el freno al cambio". Es decir, para ganar más votos se culpaba a la oposición de la inactividad del Ejecutivo, sin percatarse que con tal acusación sacrificaban los futuros acuerdos.

En las elecciones de 2003, la votación para diputados fue la siguiente: PRI por sí sólo 23.1% con la Alianza para Todos 13.6%³⁰, PAN 30.7%, PRD 17.6%, PVEM 4%, PT 2.4%, Convergencia 2.2%, México Posible 0.9%, PAS 0.7%, Fuerza Ciudadana 0.4%, PLN 0.4% y PSN 0.2%. Con estos resultados el financiamiento público para el trienio 2004-2006 fue distribuido de la siguiente forma:³¹

Financiamiento Público del Trienio 2004-2006					
Partido	2004	2005	2006	Total	%
PAN	529,691,612	560,450,738	1,129,321,165	2,219,463,515	27.6%
PRI	567,837,658	603,172,296	1,226,924,415	2,397,934,369	29.8%
PRD	331,491,784	355,702,273	722,691,370	1,409,885,427	17.5%
PT	127,267,005	137,797,658	275,009,204	540,073,867	6.7%
PVEM	174,183,464	187,780,828	382,235,987	744,200,279	9.3%
Convergencia	125,578,956	136,904,242	272,278,723	534,761,921	6.7%
Otros partidos ³²	0	32,560,923	162,636,044	195,196,967	2.4%
Total	1,856,050,479	2,014,368,958	4,171,096,908	8,041,516,345	100%

Con la excepción del PRD, el porcentaje que recibió cada uno de los partidos de la bolsa total de financiamiento público no se modificó sustancialmente con lo que obtuvieron en el trienio anterior. El PRD subió 5.4 puntos porcentuales, el PVEM 1.7% Convergencia 1.5, el PT 0.3%, el PAN 0.1%, mientras el PRI bajó 0.4%. Los puntos ganados por el PRD fueron producto de la desaparición del sistema de partidos del PAS y PSN, sus anti-guos aliados en las elecciones de 2000.

³⁰ Alianza para Todos fue una coalición parcial PRI-PVEM en 11 estados de la República.

³¹ Cuadro de elaboración propia que retoma los datos proporcionados por el PAN, PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia en los informes de 2004 y 2005 sobre el origen y destino de los recursos de los partidos. Los datos de 2006 y el rubro otros partidos fueron tomados de la página web citada del IFE.

³² Este rubro contempla a los dos partidos que surgieron en el año 2005: Nueva Alianza, y Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

Por cada peso que recibió el PRD de recursos públicos en el trienio 2004-2006, el PAN obtuvo 1.5, el PRI 1.7, el PVEM 52 centavos, el PT 38 centavos y Convergencia 37 centavos. Con esta proporción presupuestal se enfrentarían en las elecciones de 2006. El PRI obtendría 178 millones de pesos más que el PAN y 988 millones más que el PRD.

A pesar de que Vicente Fox se comprometió en diversas ocasiones a impulsar una profunda reforma del Estado y reconoció desde el inicio de su mandato que "ninguna transición política verdadera resume simplemente la legalidad formal que la precedió",³³ el gobierno "del cambio" no tuvo voluntad política para modificar las reglas, pues la institucionalidad del viejo régimen resultó más conveniente para mantenerse en el poder. La intervención del presidente en el proceso sucesorio recordó a las prácticas más autoritarias del viejo régimen: primero abandonó sus promesas de cambio democrático para impulsar a su esposa a la presidencia, después intentó infructuosamente imponer a su secretario de Gobernación como candidato del PAN y, finalmente, se resignó a promover activamente a su correligionario durante la campaña electoral.

Además, con información proveniente del fisco se fracturó el proceso de selección interna del PRI y mediante pactos con el magisterio y gobernadores de los estados se debilitó la promoción del voto de su candidato a la presidencia; de igual forma se buscó inhabilitar al candidato de la izquierda y al no conseguirlo, el presidente Fox se abocó a desprestigiarlo durante todo el proceso electoral.

El enrarecimiento de los comicios también fue producto del gasto exagerado en propaganda partidista en los medios masivos de comunicación, que lejos de inculcar valores democráticos y de construir ciudadanía, se basaron en cam-

ñas difamatorias; también fue consecuencia de la indebida participación de terceros que reforzaron la propaganda negra; de la pasividad de las autoridades electorales para frenar los excesos del presidente de la República, de los partidos políticos y del Consejo Coordinador Empresarial; así como de la fiscalía electoral que no consignó a nadie a pesar de las múltiples irregularidades que se presentaron durante el proceso electoral; y finalmente, del Tribunal Electoral que se mostró incapacitado para juzgar el impacto que tuvieron todas estas anomalías en el resultado oficial de las elecciones.

Tras estas condiciones de regresión autoritaria, la votación para diputados en las elecciones de 2006 fue la siguiente: PAN 33.3%, Coalición por el Bien de Todos (PRD-Convergencia-PT) 29%, Alianza por México (PRI-PVEM) 28.2%, Nueva Alianza 4.5% y Alternativa 2%. Con estos resultados, y de acuerdo a los convenios de asignación de recursos de las coaliciones, el financiamiento público para el 2007 fue distribuido de la siguiente forma:³⁴

Financiamiento 2007		
PAN	742,564,327	27.8%
PRI	518,607,618	19.4%
PRD	446,114,655	16.7%
PT	211,597,430	7.9%
PVEM	223,435,777	8.4%
Convergencia	200,063,796	7.5%
Nueva Alianza	187,505,882	7.0%
Alternativa	139,594,107	5.2%
Total	2,669,483,592	100%

³³ Discurso del 22 noviembre de 2000 en el Museo de Antropología al recibir -y comprometerse con- las Conclusiones y Propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.

³⁴ Cuadro de elaboración propia que retoma los datos de la página web citada del IFE. Sólo se toman en cuenta las aportaciones por concepto de actividades ordinarias permanentes.

Si comparamos el porcentaje que recibió cada partido de la bolsa total de financiamiento público con respecto al trienio anterior, tenemos que: el PRI perdió 10 puntos, el PVEM 0.9, el PRD 0.8, el PT subió 1.2 puntos, Convergencia 0.8 y el PAN 0.2. En realidad los puntos perdidos por el PRI fueron distribuidos entre los dos nuevos partidos.

Por cada peso que recibirá el PRD de recursos públicos en 2007, el PAN obtendrá 1.6, el PRI 1.1, el PVEM 50 centavos, el PT 47 centavos, Convergencia 44 centavos, Nueva Alianza 42 centavos y Alternativa 31 centavos. El PAN recibirá 223 millones de pesos más que el PRI y 296 millones más que el PRD. Aunque si sumáramos los recursos que recibirá el Frente Amplio Progresista (PRD-PT-Convergencia) superarían en 115 millones de pesos al presupuestado para el PAN.

► **Financiamiento privado a los partidos 1997-2005³⁵**

Además de las erogaciones públicas, el COFIPE contempla otras cuatro formas de financiamiento a los partidos: por la militancia, por los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.

Para una mejor comprensión de los efectos del financiamiento privado, el análisis de este apartado se dividirá en dos etapas: los últimos cuatro años de gobierno priista y los primeros cinco de administración panista. Es evidente que son períodos desiguales tanto de duración como del número de elecciones federales que se realizaron en esos ciclos, no obstante, esta comparación resulta bastante útil para visualizar el impacto de la alternancia en el comportamiento de las donaciones de origen privado que recibieron los partidos.

La recaudación del financiamiento privado en el cuatrienio de 1997-2000 fue la siguiente:³⁶

Financiamiento Privado 1997-2000					
Partidos	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
Militantes	79,159,602	207,610,196	30,021,457	11,711,879	4,354,751
Simpatizantes	75,952,200	171,962,861	182,670	445,540	6,385,127
Autofinanciamiento	18,540,423	197,019,837	14,445,613	84,758	1,793,496
Rendimientos Financieros	63,272,689	40,767,052	16,599,259	4,137,707	17,265,276
TOTAL	236,924,914	617,359,946	61,248,999	16,379,884	29,798,650
% recaudación total	24.6%	64.2%	6.4%	1.7%	3.1%

Después de la reforma de 1996, y mientras gobernó la presidencia de la República, el PRI fue el partido que reportó una mayor recaudación de origen privado, obtuvo el 64% de las aportaciones en ese período. Por cada peso que recibió el PRD de dinero privado, el PAN recolectó 3.8, el PRI 10, el PVEM 48 centavos y el PT 26 centavos.

Se han tratado de minimizar el peso de las aportaciones privadas, pero el tope que estableció el COFIPE (10% de la bolsa total de financiamiento público) ha resultado bastante alto.

En este período, el 19.3% de los ingresos del PRI fueron de origen privado y su monto sobrepasó el financiamiento público y privado que recibieron en esos años el PT o el PVEM.

³⁵ Aún no son públicos los informes de ingreso y gasto de 2006 de los partidos políticos, por lo que el análisis de las aportaciones privadas de ese año no son contempladas en esta investigación.

³⁶ Cuadro de elaboración propia, retoma datos proporcionados por el PRI, PAN, PRD, PVEM y PT en los informes anuales del período 1997-2000 sobre el origen y destino de los recursos de los partidos.

Después del PRI, en el período 1997-2000, fue el PAN el partido más dependiente al financiamiento privado ya que le significó el 10.9% del total de dinero que ingresó a su partido, para el PVEM representó el 5.6%, para el PRD el 3.6% y para el PT 2.6%. El PRI obtuvo mayores ingresos por concepto de militantes, de simpatizantes y de autofinanciamiento, no así por rendimientos financieros.

Por concepto de financiamiento de la militancia, por cada peso que recibió el PRD, el PAN recabó 2.6, el PRI 6.9, el PT 39 centavos y el PVEM 14 centavos. Para ejemplificar la desproporción, basta decir que el PRI recolectó 82 millones más que los otros cuatro partidos juntos.

Respecto al financiamiento por simpatizantes, el PRD fue el partido que menor ingreso reportó en este período (por lo que será más útil, en este caso, fijar como base el financiamiento del PVEM). Por cada peso que recibió el PVEM por este concepto, el PAN obtuvo 11.8, el PRI 26.9, el PT 6 centavos y el PRD 2 centavos. En este caso, el PRI recolectó 89 millones más que los otros cuatro partidos juntos.

El autofinanciamiento es el dinero que los partidos obtienen de boteos, rifas y sorteos, en cuatro años el PRI logró recaudar 197 millones de pesos por esos conceptos. Por cada peso que reportó el PRD de autofinanciamiento, el PAN recibió 1.2, el PRI 13.6, el PVEM 12 centavos y el PT medio centavo. El PRI recolectó en este rubro 162 millones más que los otros cuatro partidos juntos.

Respecto a los rendimientos financieros, un dato que llama mucho la atención y que habla, más que de inequidad, del deficiente manejo financiero de algunos partidos, es el hecho de que el PRI, pese haber recaudado en ese período mil millones de pesos más -de dinero público y privado- que el PAN, sus intereses bancarios fueron inferiores a los de Acción Nacional en 22 millones de pesos respecto. De igual forma, el PRD recabó el doble de dinero que el Verde Ecologista en ese período pero obtuvo la mitad del que recibió el PVEM por concepto de intereses financieros.

Durante los primeros cinco años de la presidencia de Vicente Fox, la recaudación del financiamiento privado fue la siguiente:³⁷

Financiamiento Privado 2001-2005						
Partidos	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia
Militantes	162,157,050	159,301,480	68,148,021	10,126,791	2,759,752	1,003,940
Simpatizantes	63,690,690	11,356,251	38,694,692	-	1,865,123	1,013,974
Autofinanciamiento	32,287,223	29,320,430	1,135,147	-	1,041,821	32,734,761
R. Financieros	56,574,882	11,081,150	4,279,821	218,584	10,197,431	1,595,269
Total	314,709,845	211,059,311	112,257,681	10,345,375	15,864,127	36,347,944
% Total	44.9%	30.1%	16%	1.5%	2.3%	5.2%

Mientras que el PRI recaudó el 64% del total de las aportaciones privadas a los partidos en los últimos cuatro años de la administración de Zedillo, con la alternancia en el Ejecutivo Federal,

su porcentaje cayó a 30%. En relación inversa, el PAN aumentó en casi 20 puntos porcentuales su percepción y el PRD 10 puntos³⁸.

³⁷ Para el análisis del financiamiento privado esta investigación solo tomará en cuenta los datos reportados por el PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia en los informes anuales del período 2001-2005 sobre el origen y destino de los recursos de los partidos.

³⁸ Un dato muy significativo es que el PRD recaudó la mitad de sus aportaciones en ese lustro durante el año 2005, cuando todas las encuestas daban por seguro ganador a su candidato a la presidencia.

El porcentaje que representó el dinero privado en este período del total del financiamiento disminuyó con respecto a los últimos años de la administración priísta, principalmente porque las aportaciones más importantes de recursos privados se dan en el año de la elección presidencial. Para el PAN representó el 7.8% de sus ingresos, para el PRD 5.8%, para el PRI 5%, para Convergencia 4.6%, para el PVEM 1.4% y para el PT 1.2%.

En este período por cada peso que recolectó el PRD de dinero privado, el PAN consiguió 2.8, el PRI 1.8, Convergencia 32 centavos, el PVEM, 14 centavos y el PT 9 centavos. El PAN obtuvo 103 millones de pesos más que el PRI y 202 millones más que el PRD y encabezó la recaudación de tres de los cuatro rubros de financiamiento privado.

Por concepto de financiamiento de la militancia en el período 2001-2005, por cada peso que reportó el PRD, tanto el PAN como el PRI obtuvieron 2.3, el PT 14 centavos, el PVEM 4 centavos y Convergencia 1 centavo. En este rubro el PAN obtuvo una diferencia mínima frente al PRI, 2.8 millones de pesos más, pero en relación al PRD recaudó más de 94 millones de pesos.

En el financiamiento de los simpatizantes es donde resulta más notoria la diferencia entre ser gobierno federal y no serlo. En el período 1997-2000 el PRI recabó casi 172 millones de pesos, en el siguiente lustro apenas 11 millones; el cambio más drástico se da con la alternancia: en el 2000 el PRI obtuvo 102 millones, al año siguiente únicamente 10 mil pesos. En sentido contrario, sorprende el incremento de las aportaciones en este rubro del PRD, que pasó de recolectar 180 mil pesos entre 1997 y 2000 a más de 38 millones de pesos en el siguiente quinquenio (85% de ellos durante el 2004 y 2005). El comportamiento del PAN es estable, seguramente se disparará cuando se incorpore el dato del financiamiento 2006. Por cada peso que reportó el PRI de ingresos por simpatizante, el PAN informó 5.6, el PRD 3.4, el PVEM 12 centavos, Convergencia 9 centavos y el PT ninguno.

Por concepto de autofinanciamiento, la caída del PRI también es enorme (de 197 millones de pesos a 29 millones). Otro dato curioso es que Convergencia tuvo el financiamiento más alto en este rubro. Por cada peso de Convergencia el PAN recibió 98 centavos, el PRI 89 centavos, el PRD 3 centavos, el PVEM 2 centavos y el PT ninguno.

En rendimientos financieros, por cada peso que recibió el PRD, el PAN obtuvo 13.2, el PRI 2.5, el PVEM 2.3, Convergencia 37 centavos y el PT 5 centavos. En este caso, el PAN obtuvo 45 millones de pesos más que el PRI, 46 millones más que el PVEM y 52 millones más que el PRD.

Con estos datos podemos constatar que la alternancia significó un cambio radical en el comportamiento de las aportaciones privadas, favoreciendo claramente al partido que encabeza el Poder Ejecutivo Federal. Ello contrasta con la asignación de las aportaciones públicas, donde el PRI, a pesar de perder la presidencia, fue el partido con el mayor financiamiento durante todo el sexenio de Vicente Fox. Lo que denota sus distintas lógicas, mientras los recursos públicos se distribuyeron de acuerdo a una fórmula ligada a la proporcionalidad del voto y a los convenios de coalición entre partidos; la recaudación privada se vincula con los privilegios que pueda obtener en el futuro los donadores, por ello favorecen a los partidos que tienen mayores posiciones de poder.

Otra agravante del financiamiento privado es que complica excesivamente la fiscalización del gasto de los partidos. No es casual que los principales casos de corrupción política ocurridos en el sexenio anterior -y que involucran a los tres principales partidos- están vinculados con el financiamiento privado: Amigos de Fox, Pemexgate y los videoescándalos.

El financiamiento privado a los partidos ha fortalecido el papel de los poderes fácticos -legales e ilegales- en la política, subordinando en algunos casos a la representación política. Casos como la aprobación expedita y unánime de la Ley Televisa en la Cámara de Diputados o las llamadas telefónicas de un empresario a gobernadores y congresistas para que intervinieran a su favor en diversas materias, lo ejemplifican perfectamente.

Además, el dinero privado ha frenado en forma indirecta el proceso de cambio democrático, pues en un país como México -donde las reglas de producción concentran la riqueza económica en unas cuantas familias- los que pueden invertir dinero a las campañas simplemente no están interesados en cambiar las reglas existentes que les favorecen, por lo que es lógico que sus aportaciones sean dirigidas a partidos y políticos que velarán por sus intereses.

► Consideraciones finales

Como hemos podido comprobar, el financiamiento público posibilitó la consolidación de un sistema plural de partidos. Sin embargo, el elevado presupuesto que reciben no se ha reflejado en la profesionalización de la política, principalmente porque la normatividad electoral en su conjunto ha fomentado una lógica de gasto en promoción propagandística. Se han descuidado las tareas de investigación, de formación de cuadros, de estructura, de discusión ideológica y de posicionamiento respecto a los principales problemas del país, para sufragar las deudas contraídas en propaganda en radio y televisión con anuncios comerciales que distorsionan la realidad para atraer un mayor número de votos. Dejamos de ser ciudadanos para convertirnos en consumidores. El despotismo del spot, le han llamado algunos.

Por ello, cualquier reforma al sistema de financiamiento de los partidos debería tener como eje la modificación de esta lógica de gasto mercantilista. Mientras las campañas electorales sean tan largas y se efectúen en promedio en siete fechas distintas por año, no habrá financiamiento público que fomente una democracia de calidad, porque los partidos no utilizarán sus recursos para reflexionar sobre las políticas públicas y normas a legislar, sino que los canalizarán para competir por el poder.

Aunado a ello, el financiamiento público que reciben los partidos no es suficiente para cubrir los topes de gasto de todas sus campañas, lo que obliga a los partidos a buscar otro tipo de ingresos, mismos que distorsionan la equidad de la contienda a favor del partido en el gobierno, comprometen el desempeño futuro de los representantes populares y vulneran la fiscalización del gasto de los partidos.

En ese sentido, podemos afirmar que para edificar una verdadera ciudadanía es necesario prohibir el gasto propagandístico para temas electorales en la radio y en la televisión; para proteger la autonomía de los representantes populares, el umbral de gasto máximo en una elección debería ser el mismo monto que se destine a los partidos por concepto de gasto de campaña, por lo que se haría innecesario el financiamiento privado para fines electorales; para garantizar la equidad de

la contienda, se necesita reducir la duración y el costo de las campañas; para desarrollar la profesionalización de la política, se deben modificar las prioridades de gasto de los partidos.

En cuanto al financiamiento público, lo primero que habría que cambiar es su fórmula de cálculo, ya que resulta ilógico que el financiamiento por concepto de las actividades ordinarias permanentes se establezca a partir del costo mínimo de una elección. Tampoco parece conveniente que se establezca el mismo monto para gastos de campaña en una elección en la que únicamente se renueva a la Cámara de Diputados a otra en que se elige al presidente de la República y a todo el Congreso de la Unión.

Por concepto de gastos de campaña, lo óptimo sería establecer una cifra máxima por habitante; así, dependiendo de la magnitud de la elección se otorgan los recursos públicos que permitan cubrir la totalidad de sus costos. En este rubro no sería necesario diferenciar el presupuesto que recibe cada partido, con lo que se aseguraría la equidad de la contienda. A cambio, el monto por concepto de gastos ordinarios permanentes de los partidos debería asignarse en proporción a la fuerza electoral de cada partido y en función de las necesidades organizacionales para generar una estructura nacional, para profesionalizar sus cuadros y para desarrollar pensamiento.

Una mayor transparencia en el manejo de los recursos acreditará el éxito de la reforma, por lo que resulta indispensable fortalecer las facultades de fiscalización de las autoridades electorales. De igual forma, sin una adecuada justicia electoral que castigue de forma eficaz los ilícitos que pudieran cometer los partidos en materia de ingreso y gasto de los partidos, será imposible desincentivar los malos manejos de las finanzas partidistas.

La democracia esta altamente vinculada con el fortalecimiento del sistema de partidos, por ello debemos garantizar la competencia, la profesionalización de sus cuadros y la independencia de los representantes respecto a los poderes fácticos; sólo así podremos culminar el proceso de transición democrática.

4

DINERO, ELECCIONES Y POLÍTICA EN MÉXICO

Jorge Javier Romero*

En la política mexicana se gasta demasiado dinero. Sin duda, no puede ser tan caro hacer que los políticos compitan entre sí en paz y con aceptación de las reglas. Es necesario abaratar el costo de la competencia política para que ésta sea más equitativa, más accesible a los ciudadanos, más dispuesta a la discusión de ideas, más programática y menos publicitaria.

La manera en la que se financian los partidos actualmente surgió cuando las reformas de 1996. La idea del gobierno de Zedillo es que el PRI aceptara la reforma gracias a que el dinero que antes se le entregaba por la vía informal del desvío de recursos públicos, ahora se hiciera de manera directa, legalizada y con un reparto proporcional para los que habían pactado la reforma constitucional. Ni el PAN ni el PRD estuvieron de acuerdo en la cantidad ingente de recursos públicos que la fórmula presidencial trasladaría a los partidos y por eso la reforma legal pasó sólo con la mayoría del PRI.

* JORGE JAVIER ROMERO: Doctorado en Ciencia Política y Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1987 se desempeña como profesor de tiempo completo en el departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Por supuesto que las resistencias de los partidos se acabaron pronto. Los recursos comenzaron a fluir y a diseñar el tipo de competencia política que hoy tenemos. Varios defectos de consecuencias institucionales serias tienen las reglas del 96:

1. Si bien puede ser razonable que los partidos tengan ingresos de gasto ordinario proporcionales a los diputados con los que cuentan, no se justifica que los gastos de campaña sean simplemente el doble de los que reciben de financiamiento ordinario. Esto crea una gran inequidad en la competencia electoral.
2. Ha resultado catastrófico que se abriera el mercado de publicidad política. Los anuncios en la televisión, donde aparecen los candidatos y los partidos en la misma estantería mediática donde están los desodorantes, los pañales, la comida para mascotas o la cerveza. Los candidatos se han vuelto productos mediáticos y los partidos carecen de capacidad para difundir ideas y proyectos. Sólo venden lemas y sonrisas.
3. Con el mercado de televisión y radio abiertos a la compra venta y con un papel aparentemente relevante de la venta publicitaria de candidatos en la formación de preferencias,

la inmensa mayoría de los recursos públicos dedicados a gastos de campaña se los llevaron los concesionarios de radio y televisión, sobre todo, con mucho, las dos empresas que controlan el mercado de la televisión. Más del sesenta por ciento del dinero del financiamiento público a la política se lo repartieron Televisa y Televisión Azteca.

4. Con la importancia que ha adquirido la publicidad televisiva en las campañas, las televisoras han obtenido un excesivo poder político. Usan sus concesiones para encumbrar o derrumbar imágenes de políticos en función de sus intereses y a cobrar más o menos por los anuncios y los espacios de acuerdo a las simpatías de los dueños de las empresas.
5. El ingente financiamiento ordinario ha permitido la formación o la subsistencia de burocracias políticas excesivas, en lugar de que tengamos partidos eficazmente parlamentarios con burocracias reducidas. Ha generado incentivos a la formación de partidos negocio, que ven en el financiamiento público un botín para sus líderes.
6. El sistema de coaliciones electorales, que no parlamentarias, ha generado sobre representación legislativa, con la inflación presupuestal consiguiente, de partidos que no se someten directamente al voto de los electores.
7. La manera en la que se distribuyen los recursos públicos durante las campañas hace que los partidos nuevos se queden prácticamente al margen de la aparición en medios.

Por supuesto, el financiamiento público es fundamental en las democracias para propiciar equidad y para evitar que los intereses económicos legales e ilegales secuestren a la política, como ocurre en los Estados Unidos, pero hoy la bolsa de los recursos públicos la poseen oligopólicamente los partidos arraigados, que se niegan a abrir la competencia y quieren reducir la representación de las minorías. En 2006, por ejemplo,

la bolsa total de recursos para los partidos políticos fue de alrededor de 400 millones de dólares, la mitad para gastos ordinarios y la mitad para gastos de campaña. De este dinero, al PRI y al PAN les tocaron más alrededor de cien millones de dólares y al PRD más de 70, mitad para gastos ordinarios y mitad para gastos de campaña. Los partidos nuevos recibieron poco menos de ocho millones de dólares cada uno¹.

Durante las campañas, los tres partidos grandes inundan de publicidad los medios de comunicación, gracias a la libertad que tienen para contratar televisión y radio. La cantidad de recursos que reciben los partidos grandes es desproporcionada. Los nuevos, sin representación aún, entran a la competencia con un financiamiento considerable pero insuficiente por lo desproporcionado de la competencia. En la medida en que el terreno de la publicidad mediática se vuelve la arena de la competencia, el partido que no le mete dinero a la tele pasa inadvertido.

Ese tipo de competencia empobrece a la política. Las ideas y su divulgación, la tarea de construcción de ciudadanía que le debe corresponder a la prédica política, la obligación de elaborar proyectos de gobierno coherentes que sean contrastables con los de los adversarios, acaban todas convertidas en una guerra de eslóganes y de cancioncillas pegajosas. La política homologada al convencimiento de consumidores segmentados socialmente pero que con dificultad deliberan libremente sobre los asuntos públicos.

En medios se gasta alrededor del 70% de los recursos de campaña que entrega el IFE. Los partidos nuevos quedan a la merced de los pocos espacios que reparte el IFE y lo poco que pueden comprar, mientras los grandes despliegan campañas huecas de frases hechas.

¹ Para 2006, el monto total del financiamiento público aprobado por el IFE para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña es de alrededor de 4 mil 137 millones de pesos. La siguiente tabla muestra la distribución del financiamiento público por actividades ordinarias y gastos de campaña aprobados para 2006.

El resto del financiamiento de campaña, más todo el dinero negro que se mueve en tiempos electorales, se dedica a lubricar las maquinarias clientelistas que constituyen las redes de los partidos. El intercambio de favores por votos, de dádivas y regalos, el acarreo, siguen siendo prácticas habituales de las campañas mexicanas. Los partidos construyen su imagen de fortaleza con la movilización de grupos depauperados cuya única organización se da en torno a la dádiva ofrecida. Buena parte de los cuadros de los partidos son intermediarios que gestionan beneficios particulares a cambio de apoyo político. Las estrategias clientelistas son cada vez menos eficientes para conseguir votos pero siguen siendo usadas por los partidos, con todo el costo que tienen, incluido el costo ilegal de la utilización privada de recursos o programas públicos para lubricar estas redes.

El caso es que la legislación actual hace que los partidos necesiten de cantidades ingentes de recursos. Si existe la posibilidad de competir con spots en lugar de competir con ideas, todos van a preferir el camino más fácil porque es sin duda muy eficaz para conseguir votos. La democracia deja de serlo y se convierte en un mercado de promesas, con la misma lógica y con la misma tendencia depredadora de los mercados económicos. Una competencia así tiende a ser oligárquica y concentra beneficios en lugar de repartirlos equitativamente. Es decir, no es auténticamente democrática porque la formación de la opinión pública está controlada por las empresas medios electrónicos que intercambian espacios informativos y de opinión por compra de tiempo comercial.

La libertad existente en la compra de tiempos comerciales de televisión es, entonces, la razón por la cual se gasta tanto en las elecciones mexicanas. Con cambiar esa regla se puede reducir radicalmente el costo de la política mexicana. Sin compra de espacios de radio y televisión y con la creación de espacios de debate y presentaciones de candidatos en tiempos oficiales y comprados por la autoridad electoral, la competencia sería

más programática y más equitativa. Y sería, sobre todo, mucho más barata.

La competencia democrática no puede ser asimilada al mercado. Si el sistema de incentivos de la democracia es equivalente al de la acumulación económica, entonces resulta que quien invierte más, más obtiene y se genera coalescencia de intereses. Si simplemente se recorta el financiamiento público sin eliminar la contratación libre de espacios de televisión, entonces lo que acaba ocurriendo es que los partidos tenderán a buscar dinero privado para satisfacer sus necesidades de compra de espacios propagandísticos. Y es ese el camino para la consolidación de un arreglo político de dependencia respecto a los intereses económicos. Es decir, un arreglo de simulación democrática, incapaz de formar ciudadanía y de ser más eficiente en términos de distribución de la riqueza.

También es necesario aumentar los controles sobre el gasto clientelista. La compra de votos es ya un delito electoral y penal, pero sin coacción eficaz. Buena parte del financiamiento ilegal del que se hacen los partidos se va precisamente a estas prácticas, por lo que seguirles la pista es especialmente complicado. Los casos del desvío de recursos de Petróleos Mexicanos al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y de los recursos captados ilegalmente por Amigos de Fox para el PAN durante las campañas presidenciales de 2000 son ejemplos de financiación ilegal documentada y sancionada en los términos de la legislación electoral, pero sin sanciones penales para los responsables individuales de estas conductas, ya que las sanciones electorales se aplican como multas a los partidos (Córdova y Murayama: 2006).

La legislación mexicana establece claramente que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado. Sin embargo, fija la posibilidad de que cada partido obtenga hasta el diez por ciento del total de los recursos públicos otorgados a todos los partidos en su conjunto por la vía de donaciones privadas individuales bien documen-

tadas, siempre y cuando el total de dinero que obtengan por esa vía no sea superior a la obtenida como financiación pública. No estaría mal el método si no fuera tan grande la cantidad de dinero público que recibe el conjunto de los partidos y la desproporción entre los partidos grandes y los de reciente registro.

La financiación pública se otorga a los partidos de la siguiente manera:

- A)** El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijara anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del instituto federal electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- B)** El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y
- C)** Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. La ley fijara los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el

control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Si bien el mecanismo de financiación pública tiene la virtud de privilegiar los ingresos públicos a los privados y permitió que aumentara la competitividad de los partidos que en 1996 pactaron la reforma electoral, tiene varios defectos. Por ejemplo, el hecho de que la fórmula multiplique el índice básico de cálculo -el costo mínimo de una campaña para diputado federal calculado por el Consejo General del IFE- entre otros factores por el número de partidos con representación en el Congreso, que combinado con la desproporcionada fórmula de distribución, que beneficia sustancialmente a los partidos con más representación, provocó que en las elecciones de diputados de 2003 hubiera partidos con más dinero que el que podían gastar de acuerdo a los topes de campaña fijados por el IFE conforme a la ley.

La desproporción entre lo que se reparte equitativamente y lo que reciben los partidos con más diputados en el Congreso es un mecanismo para cerrar la competencia a tres grandes y algunos pequeños que necesitan, por la precariedad de su subsistencia, ampararse bajo el paraguas de los partidos grandes. Ningún partido reciente ha logrado probar su subsistencia más de una elección sin asociarse con alguno grande y sólo dos -Alternativa Socialdemócrata y Nueva Alianza- han logrado obtener su registro de manera autónoma desde 2000.

El argumento que se ha dado sobre los nuevos partidos es que aportan poco y cuestan mucho. Sin embargo, los que cuestan realmente son los partidos grandes. Sin embargo, con algunos cambios en el sistema de financiamiento público, la democracia mexicana podría ser mucho más barata y más eficiente.

1. El sistema de reparto del gasto ordinario se debería modificar para que aumentara el

monto repartido equitativamente entre todos los partidos al 40 por ciento del total y quedara el 60 por ciento a repartir de acuerdo al porcentaje de votos obtenido por cada uno en la elección anterior de diputados federales. Los partidos de reciente registro sería excluidos de la bolsa de gasto ordinario. Se debería eliminar el factor del número de partidos con representación para calcular el financiamiento público. Por supuesto, se debería hacer un severo recorte a la duración de las campañas electorales, para dejarlas en tres meses para presidente de la República y para senadores y mes y medio para diputados federales.

2. El financiamiento de campaña no debería ser simplemente el doble del financiamiento ordinario otorgado a un partido en el año electoral, sino una cantidad equivalente al costo mínimo de campaña por cada candidatura registrada. Se calculará el costo mínimo de campaña para senadores y presidente de la república. El resto del financiamiento público se repartirá entre los partidos entre los tiempos oficiales de medios y los que compre la autoridad electoral, los cuáles serán repartidos con la misma forma del 40 por ciento equitativo y el resto de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados anterior. De esa manera, los partidos nuevos tendrían oportunidad de competir en condiciones de mayor equidad sin costar tanto y los mayores recibirían sustancialmente menos dinero en campañas.
3. Se debería prohibir la compra de espacios publicitarios en radio y televisión a los partidos y restringir el acceso a la televisión y el radio a los tiempos oficiales, que incluirían debates y programas de divulgación programática. La necesidad de recursos para gastar en la tele se reduciría sustancialmente y los partidos podrían concentrarse en estrategias mediáticas más elaboradas.

4. Buena parte de las prerrogativas en campañas electorales se deberían dar en especie: propaganda impresa no contaminante, espacios distribuidos equitativamente para su colocación, mayor eficiencia en las franquicias postales y otros recursos que se podrían adquirir en escala por parte de la autoridad electoral y repartirse entre los partidos de acuerdo a lo que les correspondiera con la fórmula del 40 por ciento igualitario y el 60 progresivo.

Resulta curioso ver cómo el único rubro de financiamiento público que se ha reducido es el llamado de actividades específicas que genera incentivos para que los partidos dediquen recursos a la formación de ciudadanía y a la difusión de la cultura económica, social y política. Los partidos podrían recuperar hasta el 70 por ciento de los recursos invertidos en estos rubros, lo que aumentaría su financiamiento al año siguiente. Sin embargo, pocos lo hacen y ese dinero no se distribuye.

Junto con la modificación del sistema de financiamiento y gasto, deberían aumentar los elementos para transparentar el gasto de los partidos durante las campañas. Los casos de PEMEX y de Amigos de Fox fueron un éxito como caso de fiscalización a fondo por parte del IFE, pero a pesar del monto de las multas, la fiscalización *ex post* le pudo costar cara a los partidos, pero el resultado electoral no se modificó. La relación costo-beneficio en caso de ganar violando las reglas de financiamiento y los topes de campaña es suficientemente favorable como para arriesgarse, aun cuando en caso de perder y ser multado en los montos en que lo fue el PRI el golpe pueda ser realmente grave. Aquellos casos hicieron evidente la necesidad de legislar para modificar el secreto bancario y levantarlo para las autoridades electorales.

Esa modificación mayor puede ser un instrumento muy útil para el IFE y ayuda a la transparencia del gasto político, pero hace falta más capacidad de la autoridad electoral para fiscalizar de oficio durante las campañas. La transparencia

es un elemento restrictivo del comportamiento irregular de los partidos. Y puede ayudar a reducir el gasto clientelista, pues habría menos posibilidades de encubrirlo. El intercambio de favores por votos es una práctica ominosa de la política. Implica el establecimiento de una relación de subordinación con contenidos discriminatorios que debe ser combatida por las instituciones. Por eso, un mayor control del gasto partidista debería tener como uno de sus objetivos el evitar que las campañas sirvan para medrar electoralmente gracias a la miseria y la ignorancia de la gente.

Por supuesto, la transparencia y la fiscalización tendrían que poner énfasis también en los montos y el origen de los recursos privados. La amenaza de que el crimen organizado se cuele a las campañas es muy grande, además de los intereses del dinero legal, que se cuelan por todos lados y también deberían tener restricciones más duras.

Pero la reducción del gasto político no debe hacerse sólo en las elecciones, sino en los procesos de obtención de registro de los partidos. Hoy cantidades ingentes de dinero negro se mueven en cada etapa de cumplimiento de los requisitos legales para existir como partido político y tener derecho a la participación electoral con candidaturas.

Los partidos, para obtener su registro, deben hacer veinte asambleas estatales con tres mil asistentes o doscientas distritales con trescientos asistentes cada una. La movilización espontánea y por sus propios medios de esa cantidad de gente para formar un partido es prácticamente imposible en México. Sobre todo para una fuerza nueva, sin reconocimiento público y sin redes corporativas o clientelistas. En los últimos tiempos, sólo Nueva Alianza ha conseguido su registro sin movilización comprada, pero se trató, en cambio, de una movilización corporativa, que implica otro tipo de vínculos de subordinación y, en todo caso, tampoco se trata de una expresión de autonomía política de los ciudadanos.

En las sociedades democráticas avanzadas, los partidos, más que maquinarias de movilización, son fenómenos de opinión pública con una organización formada por cuadros políticos y, en el mejor de los casos, por redes ciudadanas organizadas en torno a causas específicas. En todo caso, los partidos deben poder entrar al sistema político demostrando que tienen un programa, una estructura considerablemente nacional -direcciones locales y nacionales bien estructuradas- cierto tiempo de existencia como corriente política documentado con publicaciones, registro de actividades y documentos notariados, en lugar de cumplir con los requisitos con una simulación que utiliza la pobreza como palanca para el acarreo.

Los partidos constituidos podrían participar en las elecciones sin restricciones y tendrían tres oportunidades para obtener representación una vez que hubieran superado el 1,5 por ciento de los votos, aunque el mínimo para obtener representación se debería mantener en el 2%. Las prerrogativas a las que deberían tener derecho los partidos nuevos sería la de un financiamiento público para gastos de campaña, calculado con base en el costo mínimo de campaña fijado por el IFE, por cada candidato registrado; tendrían también acceso equitativo a los medios de comunicación electrónica y a la propaganda en los periódicos de acuerdo a la regla de 60-40, y la posibilidad de conseguir el reembolso de los recursos utilizados durante la campaña dentro de topes establecidos de obtener representación parlamentaria. Los partidos nuevos serían objeto de fiscalización desde el momento de su registro formal a pesar de no contar con recursos públicos para gastos ordinarios.

El registro debería ser una figura mucho más flexible y menos onerosa. Esto resolvería también el asunto de las llamadas candidaturas independientes, que cuando son considerables cuentan evidentemente con maquinarias políticas detrás y son un vehículo muy eficaz para caudillos salvadores, sobre todo en un régimen presidencial, que acaban con la miseria propia y no con los

males sociales o, como en los Estados Unidos ha ocurrido, se trata de empresarios ricos que quieren apostar su dinero en una aventura política. La necesidad de registrar un partido para contender privilegia el carácter colectivo de la política democrática. Bien diseñado, el registro podría favorecer a la creación de partidos programáticos y ciudadanos, en lugar de beneficiar a las organizaciones movilizadoras de clientelas.

Y, sobre todo, reduciría la necesidad de financiamiento, legal e ilegal, de las organizaciones que aspiran a convertirse en partidos políticos, lo que contribuiría a sacar al dinero de la política, como elemento más relevante, al menos.

Las instituciones electorales mexicanas son altamente distributivas, en los términos de Tsebelis (1990), ya que benefician a los grupos que han pactado las reglas y discriminan a los competidores. Es un arreglo político de tintes oligárquicos, que restringe la participación y deja poco espacio para las minorías. El argumento que se pone para mantener las restricciones o incluso para subirlas es que se ha abierto el espacio para los partidos negocio. En efecto, las reglas de 1996 generaron

incentivos para invertir en la simulación de las asambleas sólo para obtener las prerrogativas escasamente fiscalizables y que una vez desaparecido el partido quedaban sin posibilidades de sanción por su mal uso. Sin embargo, no todos los partidos que han obtenido su registro son meras simulaciones para obtener recursos públicos. En todo caso, hay que disminuir sustancialmente la posibilidad de negocio sin cerrar la competencia.

En resumen, es necesario diseñar un sistema de financiación pública de los partidos políticos que reduzca los requerimientos de dinero por parte de los partidos, tal como lo recomienda el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina de 2004². El instrumento fundamental es el de la restricción para el gasto en anuncios de radio y televisión sobre temas electorales no sólo a los partidos sino a cualquier ciudadano. La transparencia y la fiscalización eficaz son otras palancas que hay que mejorar. El recorte al gasto clientelista, en tercer lugar, tiene no sólo consecuencias de abaratamiento de la política, sino de impulso a la construcción de ciudadanía.

Partido Político	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Total
Pesos			
PAN	555,866,537.74	555,866,537.74	1,111,733,075.48
PRI	613,405,424.52	613,405,424.52	1,226,810,849.04
PRD	360,710,804.15	360,710,804.15	721,421,608.30
PT	135,071,426.34	135,071,426.34	270,142,852.68
PVEM	190,667,799.64	190,667,799.64	381,335,599.28
Convergencia	133,100,713.12	133,100,713.12	266,201,426.24
Nueva Alianza	39,776,454.11	39,776,454.11	79,552,908.22
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	39,776,454.11	39,776,454.11	79,552,908.22
TOTAL	2,068,375,613.73	2,068,375,613.73	4,136,751,227.46

Fuente: IFE. Programa de acompañamiento ciudadano, boletín número 4.
http://pac.ife.org.mx/notas/04/pac_notas_financiamiento.html

² <http://democracia.undp.org>

5

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

UNA APROXIMACIÓN MÁS ALLÁ DE LA OBSESIÓN POR CONTROLAR EL GASTO ELECTORAL

Steven Griner y César Arias¹

INTRODUCCIÓN

Son varias las razones del descrédito de los partidos políticos en América Latina. Entre ellas, sin embargo, el papel preponderante de los medios de comunicación figura como una de las más importantes. Los medios electrónicos, principalmente la televisión, restan centralidad a los partidos, sustituyéndolos en cierta medida y, a la vez, representando una barrera de entrada significativa a la política. El público latinoamericano ha dejado de confiar en los partidos y ha trasladado esta confianza a poderes fácticos como la televisión. El acceso a la televisión en el hemisferio es casi universal y para muchos ésta representa la fuente principal de información y entrenamiento. En las encuestas de Latinobarómetro, la televisión goza de 47 por ciento de credibilidad pública mientras que los partidos políticos oscilan entre un 19 y 22 por ciento.¹

¹ • STEVEN GRINER fue coeditor del estudio comparativo De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina, publicado en 2004.

• CÉSAR ARIAS colaboró en el mismo estudio y actualmente se encuentra cursando una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Columbia en Nueva York. Inter-American Development Bank and IDEA International. Democracies in Development: *Politics and Reform in Latin America*, (2002), page 36.

La penetración de la televisión, la radio y recientemente del Internet, ha contribuido a la universalidad de la política, proveyendo información en tiempo real hasta en los rincones más recónditos de la aldea global. No obstante, la irrupción de los medios también ha profundizado la segmentación de las sociedades. Décadas atrás, el electorado era más homogéneo y consistente en su identificación con las ideologías tradicionales de la economía y la sociedad. En la actualidad, sin embargo, el electorado se presenta como un tejido de preferencias segmentadas, cada una con su propia capacidad de ampliación y poder de convocatoria. Como consecuencia, la forma de hacer política ha cambiado. Los actos masivos en grandes plazas y los discursos desde balcones han sido reemplazados por las nuevas técnicas de la mercadotecnia electoral. La campaña política de hoy es más dinámica y el uso efectivo de la televisión es imprescindible. “El que tiene televisión en los huesos,” como dijo un político norteamericano, es el que tiene más éxito electoral. En esta política más tecnológica y, paradójicamente más personalizada, el líder fotogénico es más relevante que la maquinaria partidaria y el candidato más importante que el partido.

Algunos estudios estiman que la contratación de espacios en televisión, radio y encuestas re-

presenta entre el 60 y 80 por ciento de los gastos totales de las campañas políticas.² Cabe destacar que 15 de los 17 países de América Latina han implementado algún tipo de regulación sobre medios de comunicación con el fin de reducir los gastos, tener una mayor transparencia en el proceso electoral y promover una mayor equidad en el mercado político.³ Aunque dichas medidas representan avances importantes en la regulación de la relación entre el poder y los medios, no necesariamente han contribuido a la reducción de los gastos incurridos en las campañas electorales. A pesar de estos esfuerzos de reforma, los medios continúan siendo el gasto electoral más importante, debido esencialmente a que es un gasto político y operativamente difícil de limitar por decreto legislativo.

Si bien la demanda sigue siendo el determinante del gasto electoral, hasta hace poco tiempo, la oferta se regulaba únicamente de acuerdo a las leyes del mercado libre. Si sólo los partidos que contaban con mayor capacidad financiera eran los que accedían a los medios, era evidente que este acceso beneficiaba a algunos sectores socioeconómicos en detrimento de otros. Aunque la presencia mediática no garantiza el éxito electoral, las desventajas para las fuerzas políticas incipientes, sin mayor reconocimiento de nombre, son significativas. El primer intento por corregir este desequilibrio contempló el uso de "franjas electorales". Es decir, espacios generalmente gratuitos en radio y televisión dedicados a la publicidad de partidos y/o candidatos. Asimismo, se han promovido franjas en períodos no electorales para dar voz a diferentes fuerzas políticas y mantener actualizado el discurso público. Las franjas

han sido utilizadas en forma exclusiva y también como complemento a los límites en la publicidad electoral. Estas se pueden implementar en medios públicos y privados, al igual que durante períodos electorales y entre elecciones. Las franjas han servido como punto de partida importante, pero sin otros mecanismos de índole más cualitativo, a ser revisados posteriormente, su efectividad en la promoción de una mayor transparencia y equidad en la competencia política es menor.

► Franjas exclusivas

Brasil y Chile son los dos países de América Latina que prohíben la publicidad política pagada en televisión durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales y legislativas. En Brasil, tanto la publicidad en televisión como la propaganda en radio se reducen a las franjas gratuitas asignadas a los partidos, mientras que el uso exclusivo de franjas en Chile se limita solamente a la televisión. Con el fin de hacer menos oneroso el costo de entrada a la competencia electoral, los dos países contemplan una distribución equitativa para las fuerzas mayoritarias y un mínimo garantizado para las fuerzas emergentes. En Brasil y Chile, sin embargo, el criterio de distribución de espacios en los medios se basa en las elecciones anteriores, lo que beneficia indirectamente a los partidos más establecidos.

Aun en estos países, la franja gratuita ha servido como complemento y no como sustituto del gasto electoral. En Brasil y Chile, igual que en el resto de países de la región, las campañas electorales han experimentado una marcada profesionalización, sobretodo en lo relacionado con los medios electrónicos. Muchos de los recursos que sin la franja hubieran sido destinados a comprar espacios, han sido desviados para cubrir gastos derivados de los estudios de mercado, el diseño de la publicidad y la producción de spots. Algunos cálculos en Brasil estiman que los costos secundarios ligados a la producción de programas para radio y televisión representan cerca del 30%

² Juan Rial, "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación," en *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en las Américas*. Organización de los Estados Americanos e IDEA Internacional, 2004, página 62

³ No existen en la República Dominicana ni en Honduras garantías de acceso gratuito a la televisión ni regulaciones a la compra o transmisión de publicidad. En la República Dominicana, el acceso gratuito a la televisión estatal está legislado pero no tiene una aplicación práctica relevante.

del costo total de las campañas presidenciales (aproximadamente 34 millones de dólares)⁴. Aunque las franjas gratuitas han facilitado la participación de políticas emergentes y asegurado el acceso a los partidos sin mayores aportes económicos, éstas no necesariamente pueden ser

consideradas como un factor igualizador. En las elecciones presidenciales de 1999 en Chile, por ejemplo, la coalición Unión por Chile, según fuentes periodísticas, gastó 10 veces más que la Concertación de Partido Por la Democracia en una elección decidida por apenas 30.000 votos.

Países de América Latina que tienen franjas exclusivas			
País	Franjas en medios de comunicación		
	Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Brasil	TV abierta y radio	Tres días semanales 25 minutos en dos tandas para presidente y diputado federal; 10 minutos para senador federal; 45 días antes de las elecciones.	1/3 igualitario y 2/3 de acuerdo a la elección de diputados federales anterior. Mínimo para partido o candidato presidencial sin antecedentes
Chile	Sólo TV abierta	30 minutos diarios para elección presidencial y 30 minutos para el congreso. Si la elección es concurrente, 40 minutos divididos por mitades (20 presidenciales y 20 congresistas).	Presidencial: igualitaria para todos los candidatos. Congreso: de acuerdo a la elección anterior de diputados.

► Esquemas mixtos

Bolivia, Colombia, México, Paraguay y Perú cuentan con sistemas mixtos de franjas y límites que se extienden en los medios públicos y privados. Los límites se implementan de formas distintas. La publicidad pagada en Bolivia se restringe a 10 minutos en canales nacionales y cinco minutos en medios locales. En Guatemala, la autoridad electoral en conjunto con los partidos políticos determina los espacios disponibles, pero estos no pueden ser menores a 30 minutos semanales. En Paraguay y Perú, por su parte, se establecen

límites de cinco minutos diarios. En Paraguay el límite rige 10 días antes del cierre de la campaña, mientras que en el caso de Perú el período es de 30 días.

En Bolivia el canal estatal ofrece franjas gratuitas. El impacto de esta concesión es mínimo dado que el público de los canales estatales es limitado y la distribución de los espacios se hace de forma igualitaria entre todos los partidos, cuyos números han proliferado. Menos relevante aún es la concesión estatal de medios en El Salvador y la República Dominicana en donde los espacios gratuitos están contemplados legislativamente pero no se han instrumentado en la realidad electoral, en parte por falta de solicitud expresa de los partidos beneficiarios que prefieren regirse por el libre juego de las fuerzas del mercado.

⁴ David Friedlander y Thomas Traumann: Começa o show dos milhões, en: Revista Época, no. 213, 17.6.2002. Citado en Bruno Wilhelm Speck, "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Brasil" en *Ibid.*, sección de apéndices.

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios 30 días antes del cierre de campaña. Cinco minutos mensuales en períodos no electorales.	TV abierta y radio	10 minutos diarios de 30 a 15 días antes de las elecciones, 20 de 14 a seis días y 30 minutos entre 5 y 2 días, siempre entre las 19 y las 22hs.	50% igualitario 50% según la representación existente en el Congreso Partidos nuevos: igual que el partido de menor representación.
Bolivia	10 minutos diarios, a los que se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales)	TV y radio	La propaganda electoral gratuita comienza 60 días antes del día de las elecciones. Los medios estatales deben otorgar espacios gratuitos y permanentes entre elecciones.	Igualitario y en los mismos tiempos para todos los partidos políticos, alianzas y candidatos.
Paraguay	5 minutos diarios 10 días antes del cierre de campaña	TV, radio y prensa	5 minutos diarios en radio y televisión hasta el 3% de los espacios disponibles. Media página por edición para periódicos y revistas.	Igualitario para cada partido, movimiento político o alianza que participe en las elecciones

Otra tendencia del sistema mixto es que dicho sistema prevé la transmisión publicitaria gratuita con ciertas restricciones indirectas a los espacios pagados. En Argentina, México y Colombia -para elecciones presidenciales- se otorgan espacios gratuitos en los medios públicos y privados, per-

mitiendo la compra de publicidad adicional hasta los límites globales del gasto de campaña. En Uruguay, la compra de publicidad se permite solamente durante un período de 50 días antes de las elecciones y la Corte Electoral otorga espacios gratuitos en el canal estatal de televisión.

Países que tienen franjas en medios estatales y privados y límites indirectos

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Argentina	Límite indirecto. El límite lo establece el total de gastos posibles por campaña	TV abierta, cable y radio	Cada partido político de distrito tiene 90 segundos en TV en 1a. y 2da. hora de TV y 120 segundos diarios en radio.	Igualitario
Colombia	Límite indirecto. El límite es el tope de gasto por campaña establecido por la Ley.	TV y radio	2 minutos en televisión en horario «triple A» y 4 minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia.	El Consejo Nacional Electoral determina equitativamente y por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos.
México	Tramo pago III. Límite indirecto: no sobrepasar el total de gastos de campaña.	TV abierta y radio	Tramo gratuito I: Para Presidente todos los partidos cuentan con 250 horas en radio y 200 en televisión. Si es sólo Congreso el tiempo es el 50%. Tramo gratuito II. Pagado por el IFE: Hasta 10 mil promocionales (spot) en radio y 400 en televisión de 20 segundos cada uno	30% igualitario 70% resultado de la elección anterior para diputados federales. Para partidos nuevos 4% del tiempo para los promocionales del tramo II.
Uruguay	50 días antes de las elecciones	TV y radio estatal	5 minutos al inicio de la campaña electoral nacional y 15 al final de la misma. 15 minutos adicionales a cada candidato presidencial en caso de segunda vuelta	Igualitario a los candidatos presidenciales de partidos con representación parlamentaria y candidatos presidenciales de nuevos partidos que en la elección interna hayan superado el 3% de los votos del total del padrón electoral.

El resto de los países latinoamericanos han impuesto límites sin conceder espacios gratuitos. Existen límites expresos en Costa Rica (10 minutos diarios), Nicaragua (tres minutos) y Venezuela (dos minutos) y un límite indirecto en Ecuador que pone tope a los gastos globales de campaña.

Cabe destacar la importancia de los límites del gasto electoral en los seis países indicados. Si bien es cierto que el costo de la producción y transmisión de la publicidad televisiva suma hasta un 80 por ciento del presupuesto de campaña, los límites globales afectan más el gasto en esta área. En casi la totalidad de los 18 países latinoamericanos se utiliza un límite preciso en la contratación de publicidad o un límite global de gasto de campaña, pero no ambos. Guatemala se presenta como una excepción, sin embargo, los límites globales y de publicidad recién aprobados en 2004, aun no se han implementado.

Aunque los marcos normativos sobre los límites precisos o globales son relativamente claros, se reconoce que en muchos casos no son respetados en la práctica. Las razones principales tienen que ver con la falta de voluntad política de los partidos o capacidad técnica de los entes reguladores. En algunos casos las legislaciones no corresponden con la realidad de las campañas electorales por lo que los partidos y candidatos prefieren competir al margen de los reglamentos o regirse por las leyes del mercado. La baja utilización de franjas publicitarias gratuitas en canales estatales con poca audiencia ejemplifica esta tendencia. Por el otro lado, las autoridades con responsabilidad fiscalizadora no cuentan con los recursos financieros ni humanos requeridos para hacer cumplir con las disposiciones. La distribución de la franja electoral en las elecciones presidenciales de Perú en 2006, por ejemplo, se caracterizó por varias dificultades administrativas. Como consecuencia, la autoridad electoral tuvo poco control sobre los topes de publicidad electoral y el cobro de tarifas diferenciadas a los diferentes equipos de campaña.

A medida que los partidos políticos en América Latina han adoptado sistemas de democratización interna, las elecciones primarias han asumido

cierta prominencia en los procesos electorales. Este hecho acompañado de una ola creciente de reelecciones en la región ha generado lo que algunos analistas denominan un ambiente de campaña permanente. Partidos, candidatos y gobiernos han volcado un porcentaje importante de sus recursos a la compra de propaganda y la contratación de encuestas en tiempos que caen fuera de los límites legislativos. Las consecuencias de este vacío normativo han sido particularmente marcadas en México. Allí los tres partidos principales han alcanzado un nivel de institucionalización que ha contribuido a contiendas intrapartidarias cada vez más competitivas, costosas y prolongadas. Pese a esto, los gastos relacionados a las elecciones primarias no son regulados por las autoridades electorales. Tampoco existen normas federales que prohíban la propaganda institucional en períodos electorales. En este país, la duración de las precampañas y el uso proselitista de los recursos del Estado se perfilan como unas de las principales áreas de reforma en los próximos años.

Límites precisos e indirectos en campañas electorales

País	Límites precisos a la contratación de los medios	Límites globales a los gastos de campaña (límites indirecto a la publicidad) (US \$ millones)
Argentina	--	10.1
Bolivia	10 minutos diarios, a los que se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales	--
Brasil	Franja gratuita y exclusiva para TY y radio	--
Chile	Franja gratuita y exclusiva para TV	5.7
Colombia	2 minutos en TV en horario «triple A» y 4 minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia.	4.6
Costa Rica	Cada partido tiene derecho a 10 minutos máximo por canal y 10 minutos diarios en radio hasta un máximo de 30 minutos por semana.	--
Ecuador	--	1.1
El Salvador	--	--
Guatemala	Determinado por el Tribunal Supremo Electoral, pero no menos de 30 minutos semanales no acumulables en radio y TV.	5.8
Honduras	--	--
México	--	51.7
Nicaragua	No más del 10% del tiempo permitido, que es 30 minutos en cada canal y 45 minutos en cada radio por día	--
Panamá	--	--
Paraguay	5 minutos diarios en radio y televisión hasta el 3% de los espacios disponibles. Media página por edición para periódicos y revistas.	--
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios 30 días antes del cierre de campaña. 5 minutos mensuales en períodos no electorales.	--
Republica Dominicana	--	--
Uruguay	--	--
Venezuela	No está regulado. El Consejo Nacional Electoral ha autorizado por vía reglamentaria hasta 30 minutos semanales para candidatos presidenciales en medios públicos y privados.	--

Los límites legislativos para la compra de publicidad en medios y el control del gasto total de campaña representan un inicio importante en los esfuerzos por promover una mayor transparencia y equidad en el acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la transformación de las campañas electorales y la rápida evolución de la tecnología hacen que estos límites por sí mismos sean insuficientes. Por ejemplo, la relación entre los dueños de los medios de comunicación y los partidos políticos continúa siendo un aspecto vital para garantizar una mayor equidad en la competencia política. Varios países de la región están experimentando una creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Es decir, un grupo pequeño de individuos y corporaciones han asumido una desproporcionada propiedad de la prensa, la radio y la televisión. Existe el riesgo

que dichos dueños compartan un punto de vista político específico y apoyen a los políticos que comparten intereses similares a través de espacios gratuitos, tarifas publicitarias reducidas y un cubrimiento informativo favorable en programas de noticias y opinión.⁵

La gráfica que se muestra a continuación, cuya fuente es un estudio publicado por Carlos Navarro Fierro, demuestra que la mayoría de los países de América Latina cuentan con instrumentos complementarios a los límites legislativos. Sin embargo, como también señala Navarro, los diferentes mecanismos son heterogéneos en términos de su naturaleza, alcance e impacto. En algunos casos, los controles carecen de vinculación legal y representan solamente buenas intenciones en este proceso de mayor transparencia y equidad. Incluso en los países en donde existen sanciones legales, la aplicación es notablemente débil. Por

Regulaciones sobre publicidad en medios en períodos de campaña ⁶

País	Compra Prohibida	Inscripción Tarifas	Trato Equitativo	Cargo de Descuentos	Período Limitado	Rendición Informes	Propaganda Gobierno	Monitoreo
Argentina		X						
Bolivia		X	X		X			
Brasil	X						X	
Chile	X				X		X	
Colombia			X	X	X			
Costa Rica		X	X				X	
Ecuador		X	X	X	X	X		X
El Salvador		X	X				X	
Guatemala		X	X			X	X	
Honduras								
México		X						X
Nicaragua		X						
Panamá			X			X		X
Paraguay		X	X		X			X
Perú		X	X		X			
Puerto Rico			X			X	X	

⁵ En su informe anual del año 2003, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos insistió que la concentración en la propiedad de los medios de comunicación es una práctica que conspira contra la democracia y la pluralidad al impedir la expresión diversa de los distintos sectores de la sociedad.

⁶ Carlos Navarro Fierro. *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral: Estudio comparado de 19 países de América Latina*. Instituto Federal de Elecciones y la Organización de los Estados Americanos, 2005, página 79.

una parte, las autoridades electorales no cuentan con los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para poner en práctica la ley. Por otra, los candidatos y partidos políticos enfrentan un riesgo mínimo por violar la ley dado que las sanciones no se aplican o tienen efecto sólo al finalizar la contienda electoral. Cabe subrayar, sin embargo, que las autoridades electorales en los sistemas con un mayor nivel de financiamiento público como México, Brasil y Panamá gozan de una mayor capacidad de aplicar estas y otras medidas relacionadas con el control del financiamiento político.

► **Divulgación de los resultados de las Encuestas**

A medida que las campañas políticas avanzan tecnológicamente, el uso de las encuestas asume un papel de mayor importancia. Entre las elecciones, las encuestas cuantifican la popularidad de un gobierno. Cifras favorables pueden fortalecer al ejecutivo (a veces hasta los extremos), mientras que resultados no favorables denotan deficiencias en la Administración y pueden llegar a provocar crisis de gobernabilidad. En algunos países se requieren fichas técnicas donde se incluyen datos básicos como el tipo de muestreo, el método de entrevista, los márgenes de error y los intervalos de confianza. No obstante en ninguno de ellos se requiere legalmente que la totalidad de la metodología de las encuestas sea pública. Sólo seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá) requieren que las compañías consultoras divulguen la identidad de quienes contratan las encuestas durante períodos electorales. Adicionalmente, siete países prohíben la publicación de los resultados de estudios de opinión un cierto número de días antes de las elecciones.⁷

⁷ Los países con los límites de días previos al día de elección en paréntesis son los siguientes: Ecuador (20), El Salvador (15), México (8), Panamá (10), Paraguay (15), Perú (7) y Venezuela (7).

Existen distintos mecanismos que se pueden adoptar para asegurar una mayor calidad de las encuestas y una utilización ética de sus contenidos. La mayoría de dichas medidas trascienden el ámbito legislativo tales como son la vigilancia por parte de asociaciones profesionales y la autorregulación de las empresas a través de códigos de conducta. Desde 1994, como resultado de la presión de los actores políticos, y en 1996 con una base legal pero si sanciones, el Instituto Federal Electoral (IFE) de México en asocio con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión coordinan la aplicación de lineamientos generales que promueven el equilibrio informativo en el cubrimiento de las actividades de campaña. La coordinación con esta agremiación de concesionarios y la capacidad tecnológica dentro del mismo IFE han hecho que la normatividad sobre la divulgación de los resultados de encuestas se cumpla con bastante rigor. Estas modalidades de asociación también han servido para controlar las tarifas de la publicidad pagada en medios en los 10 países de la región que han adoptado medidas para hacerlas más transparentes y equitativas. En la gran mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, este tipo de sinergias entre los organismos electorales y otros actores de la sociedad civil aun se encuentre en etapas incipientes de desarrollo.

► **Utilización de los recursos del Estado y equilibrio informativo**

Uno de los aspectos que más puede afectar las condiciones de equidad en las campañas electorales es la utilización de los recursos del Estado con fines proselitistas en los medios de comunicación. Este tema ha cobrado cada vez más importancia en el entorno latinoamericano, donde 14 de los 18 países de la región permiten la reelección presidencial inmediata o después de un mandato constitucional. En la era de la información, gobernar es comunicar. Por esta razón, la publicidad

oficial se ha convertido en la herramienta más importante de los gobiernos para mantener una interlocución permanente con los ciudadanos. En 2005, la organización Argentina Poder Ciudadano informó que el Ejecutivo Nacional invirtió el 84% del presupuesto destinado a difundir la gestión de gobierno (aproximadamente 24 millones de dólares) durante los primeros seis meses del año. De acuerdo a estos cálculos, el 37% del total de la pauta publicitaria oficial fue contratado en diarios y revistas; 22% en televisión abierta; 19% en radios AM y FM; y el 12 por ciento en los canales de cable.⁸

Este flujo de recursos oficiales y la relación preexistente con los medios le proporcionan una ventaja importante a los gobernantes-candidatos en época de campaña electoral. Mantener este fenómeno bajo control implica un esfuerzo tripartito. Por una parte, los gobernantes-candidatos deben ejercer una completa separación de los actos de gobierno con respecto a los actos de campaña. En segundo lugar, las autoridades electorales deben enfatizar el seguimiento y la divulgación del manejo que se hace de los recursos públicos durante los comicios. Finalmente, los medios están llamados a reforzar su independencia e imparcialidad a través de la transparencia en la contratación de espacios y la implementación estricta de códigos de ética en el tratamiento de los eventos políticos.

Aunque la mayor parte de los 18 países latinoamericanos contemplan algún tipo de restricciones a la utilización de los recursos del Estado a través de los medios, solamente cinco tienen disposiciones concretas o mecanismos que garanticen el cumplimiento de la ley. México, Bolivia, Brasil y Colombia han incorporado distintas medidas de control a raíz de los últimos procesos electorales. En todos los casos, más que regulaciones estrictas, ha sido el diálogo permanente entre las

autoridades electorales, los partidos políticos, los concesionarios de medios y la presión de la sociedad civil lo que ha contribuido al funcionamiento efectivo de los dispositivos de control. En México, la presión del IFE y los partidos de la oposición en los comicios de 1994 y 2003 logró que el Gobierno Federal retirara comerciales dirigidos a la difusión de logros y promoción del voto por ser considerados publicidad en favor del partido oficialista. En Colombia, la ley de garantías promovida por sectores de oposición prohibió durante los cuatro meses de la campaña al presidente Álvaro Uribe la realización de uno de sus programas banderas denominados Consejos Comunitarios, por considerar que dichos actos financiados con recursos públicos podrían ser utilizados para proselitismo electoral. Dicha ley también suspendió durante los cuatro meses la vinculación de empleados a la nómina estatal, restringió la contratación pública y creó un sistema de inhabilidades estricto para la participación en política de los servidores públicos.⁹

Colombia, Bolivia y Brasil han sido estrictos en el control de contenidos y la garantía de un cubrimiento informativo plural entre las diferentes fuerzas políticas. La ley que rigió las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia, por ejemplo, fortaleció la figura del derecho de réplica para proteger el buen nombre y la honra de los candidatos. Como consecuencia, el Consejo Nacional Electoral exigió a los concesionarios de medios de comunicación otorgar espacios en los horarios de mayor audiencia al Movimiento Alianza Democrática M-19, para que respondiera a las declaraciones en las que el Presidente y candidato Álvaro Uribe afirmó que la toma del Palacio de Justicia realizada, por el entonces grupo guerrillero M-19, contó con el apoyo del narcotráfico.¹⁰ Un comportamiento similar tuvo la Corte Nacional Electoral en Bolivia al ordenar la suspensión

⁸ "Cómo se invierte el dinero de la publicidad oficial" en El Clarín, Buenos Aires; martes 27 de septiembre de 2005. Tomado de www.clarin.com/diario/2005/09/27/sociedad/s-03301.htm.

⁹ Ley 996 de 2005 Ley de garantías electorales.

¹⁰ "CNTV fija plazo a canales de televisión para derecho de réplica del M-19 al presidente Uribe" en Caracol Noticias, febrero 2 de 2005. Tomado de www.caracol.com.co/noticias/143445.asp?id=143445.

de 17 spots televisivos y cuñas radiales durante la campaña para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente y el Referendo Nacional Autonomo en 2005.¹¹ Asimismo, al no existir candidatos y con el objetivo de garantizar el equilibrio informativo entre el "sí" y el "no", el Tribunal Supremo Electoral de Brasil decidió prohibir toda la publicidad en medios electrónicos en el referendo de octubre de 2005, en el que los brasileños rechazaron la prohibición a la venta de armas. Medidas similares se tomaron en las elecciones presidenciales de 2006, en las que los concesionarios fueron obligados a invitar a todos los candidatos presidenciales a los diferentes debates y programas de opinión como medio para conservar el pluralismo y la equidad de la contienda electoral que se desarrolla a través de la televisión y la radio.

La relación entre medios, poder y elecciones es implícitamente conflictiva porque pone en contraposición derechos fundamentales como la libertad de expresión con la necesidad de generar condiciones de mayor equidad y pluralismo en la competencia política. Ante esta realidad los países han adoptado distintos tipos de arreglos institucionales. En Venezuela dicha relación se rige con base en la ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión que aprobó la Asamblea Nacional en diciembre de 2004. En otros países el control de contenidos lo hacen las autoridades electorales en asocio con comisiones reguladoras especializadas como la Comisión Nacional de Televisión en Colombia o agremiaciones de concesionarios como la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión en México. Dada la complejidad de esta relación, varios países han promovido la adopción de metodologías *ad hoc* donde los partidos y candidatos definen las reglas de la publicidad en diálogo con los órganos electorales. Es importante resaltar, que un número creciente de organizaciones de la sociedad civil se han venido incorporando a la labor de monitoreo de medios a través de observatorios que proveen a la opinión pública con datos relevantes sobre el desarrollo y los contenidos de las campañas electorales.¹²

► Internet

En los últimos años, Internet se ha convertido en uno de los medios con mayor potencial de desarrollo en la transmisión de información y la comunicación de mensajes políticos. Howard Dean, uno de los candidatos demócratas en las elecciones presidenciales de 2004 en los Estados Unidos, revolucionó el uso del Internet al recaudar más de 30 millones de dólares para su campaña electoral por este medio. Este hecho sin precedentes, le permitió a Dean convertirse en el líder de la contienda antes de disputar la primera elección primaria dentro su partido. Más importante aún, dado que la mayoría del recaudo provenía de pequeñas contribuciones de ciudadanos que aportaban por primera vez a una campaña, el candidato logró ventajas importantes con respecto a sus rivales en términos de recursos financieros y organización política. El éxito de Howard Dean fue involucrar a una población inexplorada de jóvenes tradicionalmente apáticos a los asuntos políticos pero devotos del avance tecnológico. Se estima que Internet será la fuente más importante de recursos en las elecciones presidenciales de 2008, superando otros mecanismos de recaudo como el correo y el contacto directo con los donantes.¹³ Como consecuencia, se calcula que la próxima campaña presidencial norteamericana ascenderá a más de un billón de dólares, recaudados en gran medida a través del Internet e invertidos mayoritariamente en televisión.

¹¹ Organización de los Estados Americanos. Informe De La Misión De Observación Electoral En Bolivia Elecciones Presidenciales y de Prefectos 2005 (CP/doc.4115-06). 6 de mayo 2006. paginas 18-20.

¹² Algunas de las organizaciones pioneras en estos esfuerzos son la Corporación Partícipa en Chile, Poder Ciudadano en Argentina, TRANSPARENCIA en Perú, Alianza Cívica en México, Participación Ciudadana en la República Dominicana y Ecuador, Acción Ciudadana en Guatemala, entre otros.

¹³ Washington Post, "Donations Pooled Online are Getting Candidates' Attention," March 11, 2007.

Partidos políticos y candidatos están incurriendo aceleradamente en el manejo de páginas *webs*, *chats* de discusión y *blogs* de opinión, a medida que el Internet amplía su alcance a diferentes grupos de ciudadanos. Sin embargo, el uso del Internet para fines políticos es todavía circunstancial comparado con sus aplicaciones en el mundo de los negocios o la gestión de la información. En América Latina, los partidos políticos no han desarrollado una estrategia continúa de proselitismo al electorado virtual, lo que refleja en parte la generación de sus líderes y los bajos niveles de desarrollo en la región. No obstante, el avance de la video tecnología en el Internet representa una oportunidad de producir comerciales a un costo relativamente bajo y transmitirlos prácticamente gratis. La audiencia televisiva es ínfima cuando se compara con los grupos de ciudadanos que la publicidad en línea puede alcanzar. Otro ejemplo en el contexto norteamericano ayuda a ilustrar las oportunidades en juego. Un anuncio denominado "Vote Different" en favor del candidato presidencial Barack Obama, producido y distribuido anónimamente a través del portal *YouTube*¹⁴, recibió más de medio millón de visitas en solo un día y a la fecha ha sido visto y comentado por varios millones de cibernautas. Dicho anuncio no está vinculado a ninguna campaña oficial. Tampoco existen reglamentos que delimiten las obligaciones fiscales derivadas de los costos del anuncio, ni provisiones que determinen la responsabilidad política incurrida por la difusión de sus contenidos.

Hasta el 2004, ninguno de los 18 países de América Latina ha promulgado legislación alguna relacionada con el acceso y utilización del Internet para fines políticos o electorales. En la actualidad cerca de 89 millones de personas tienen acceso a Internet en la región y las proyecciones de crecimiento continúan incrementando en porcentajes de dos dígitos.¹⁵ Por esta razón, los países de la región están llamados a redoblar sus esfuerzos en materia de regulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para contrarrestar los efectos inminentes del Internet tanto en el discurso político, como en las condiciones

básicas de competencia, equidad y transparencia de las futuras campañas electorales.

Adicionalmente, el Internet amplía la participación política al facilitar la expresión de todos aquellos ciudadanos residentes en el exterior. En el año 2003, millones de residentes latinoamericanos en los Estados Unidos enviaron más de US \$32 billones de dólares en remesas a sus países de origen.¹⁶ El Internet brinda a estas poblaciones no sólo la posibilidad de ejercer su derecho a participar en la formación de la agenda pública, sino también a contribuir financieramente a las campañas de sus representantes. Once de los 18 países de la región han incorporado dentro de su legislación el voto de nacionales en el extranjero. En el Salvador, el ejecutivo ha creado un ministerio especial encargado de los asuntos de sus nacionales en los Estados Unidos y, en Colombia, se ha creado una circunscripción electoral especial dentro de la cámara baja del congreso para elegir un representante de los colombianos en el exterior. Es sólo cuestión de tiempo para que un líder político capte el interés de esa masa políticamente ambivalente de jóvenes cibernautas y ciudadanos prósperos residentes en el exterior. No obstante, los efectos que pueda tener este tipo de proselitismo y financiamiento en la regulación existente y la realidad política de los países continúan siendo interrogantes sin respuesta definida.

¹⁴ <http://www.youtube.com>

¹⁵ <http://www.internetworldstats.com>. "Internet Usage in the Americas."

¹⁶ Inter-American Dialogue, "All in the Family: Latin America's Most Important International Financial Flow" (January 2004), page 4. "In 2002, remittances amounted to some \$32 billion—or about 2 percent of the region's Gross National Product and more than triple the \$10 billion they comprised just a half dozen years ago."

► ¿Son realmente caras las elecciones en América Latina?

Durante la última década, distintos esfuerzos de reforma han tratado de controlar el incremento en los costos de las campañas, apuntando a los medios de comunicación, y en particular a la televisión, como el principal disparador del gasto electoral. En efecto, los 34 Jefes de Estado y de Gobierno de la región identificaron "el alto costo de las campañas electorales" como una de los principales problemas de la democracia cuando aprobaron la Carta Democrática Interamericana en septiembre 11 de 2001.¹⁷ Resulta paradójico que mientras los líderes políticos deploran el alto gasto electoral, la mayoría de estos no pueden decir con exactitud cuánto cuestan las campañas, ni determinar los costos relacionados con el diseño, la producción y la transmisión de sus mensajes publicitarios. Casi siempre se cita a los Estados Unidos como un extremo perverso de la relación entre el dinero y la política. En este país se gastaron aproximadamente US \$4 billones de dólares en los comicios generales de 2004 (incluyendo las elecciones primarias y la publicidad contratada por grupos independientes) para elegir al presidente y los representantes del congreso. Este cálculo representa casi 50 veces el costo en Canadá donde se celebraron elecciones federales el mismo año.¹⁸ Sin embargo, Estados Unidos anualmente gasta varias veces más esta cifra en comerciales de pasabocas. No cabe duda que las elecciones estadounidenses son caras, pero es importante cuestionarse ¿cuál es el verdadero parámetro de comparación?

La pregunta relevante no es si las campañas en el hemisferio son más o menos costosas, ni si la televisión es la culpable del incremento en el gasto electoral. Los medios de comunicación y el avance tecnológico llegaron para quedarse. Los ciudadanos continuarán viendo televisión y navegando el Internet en busca de información y entretenimiento, y al menos en el futuro cercano, estos medios también continuarán siendo los dispositivos más efectivos para comunicarse con la mayoría de la población. En vez de continuar con la obsesión de hacer la política más barata, futuros esfuerzos de reforma podrían concentrarse en corregir las distorsiones creadas por el uso creciente de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas. La política en América Latina, como en el resto de países del mundo, continuará siendo una actividad cara y competitiva. Sin embargo, es necesario que su financiamiento alcance los mayores grados de transparencia y equidad posibles. La televisión y las nuevas tecnologías de la información representan al mismo tiempo el reto más complejo y la oportunidad más importante que tienen los líderes de la región para lograr

¹⁷ Carta Democrática Interamericana, Artículo 5. "El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

¹⁸ Steven Griner, "Political Financing and International Electoral Cooperation," in *Electoral Insight* (March 2006), page 25.

LA FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT - FES es una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y los valores de la democracia social. Su nacimiento data del año 1925, debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente electo. Hoy en día los ejes centrales del trabajo de la FES son justicia social, democracia activa, fomento de la investigación, reforma social y estrategias políticas para la configuración de una globalización incluyente.

Nuestra oficina en México es una de las más antiguas de América Latina; en 1969 comenzó sus primeras actividades. En la actualidad, el trabajo de la FESMEX se organiza a través de tres programas: a) diálogo político e internacional, b) diálogo sindical y de género y, c) fortalecimiento de capacidades de actores socio-políticos identificados con la centro-izquierda. Ofrecemos plataformas de reflexión sobre la política exterior mexicana, su papel como actor regional y global; diálogos para la modernización de los sindicatos, la democracia sindical, el fortalecimiento de capacidades para su acción internacional y herramientas para una inserción equitativa y competitiva en la globalización. La formación política de nuevos liderazgos democráticos y progresistas ocupa un lugar central de nuestros esfuerzos, así como la asesoría a nuestras contrapartes en conceptos políticos innovadores, tales como: participación política femenina, política social, seguridad ciudadana y espacios públicos, migración y desarrollo fronterizo, calidad de la política, ciudadanía y democracia comunicacional.



FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

Yautepec 55 Col. Condesa
06140 México DF

Tel. +52(55) 5553 5302

Fax. +52(55) 5254 1554