

Las consecuencias políticas de la Reforma Electoral de 2007-2008.

Primera aproximación

{Versión preliminar. Favor de no citar}

Ponencia preparada para ser presentada en el
XXXVIII Congreso Nacional de Estudios Electorales

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales
(SOMEE)

Zacatecas

Noviembre 6 a 8 de 2013

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejero Presidente

Instituto Federal Electoral

Se ha demostrado que las leyes electorales inciden, de diversas maneras, en los procesos de elección de representantes y gobernantes. Desde que Maurice Duverger expuso y desarrolló su "ley sociológica tripartita", entre 1945 y 1951, hasta el desarrollo de los estudios comparados que inició Douglas Rae en 1967, está claro que las leyes electorales tienen efectos en, al menos, dos dimensiones. En el comportamiento de los competidores; generalmente, partidos políticos y candidatos. Y en el comportamiento de los electores.

Este trabajo, como lo dice su subtítulo, es producto de una primera aproximación empírica a las consecuencias políticas de la reforma de 2007-2008, que transformó de manera sustancial al sistema electoral mexicano. El texto se conforma de tres partes. Algunos antecedentes, se tratan en la primera. En la segunda, se expone las principales características de las reformas. Y, en la tercera, se reportan los primeros resultados del análisis empírico.

Del reformismo electoral a la crisis del 2006.

México ha sido uno de los pocos países que ostentan un alto grado de regularidad electoral. Desde la elección presidencial de 1934, los mexicanos hemos acudido a las urnas cada seis años, para elegir al Presidente de la República ya la totalidad de los miembros del Senado y, cada tres años, a la totalidad de los diputados: nuestra cámara baja. Todos los presidentes mexicanos, desde el general Lázaro Cárdenas, han terminado su periodo y le han entregado la Presidencia a un sucesor legalmente electo.

Esa regularidad y puntualidad de los procesos electivos, se ha visto acompañada por cambios constantes en la Constitución y en las leyes electorales. La ley que sirvió para la primera elección presidencial, luego de la promulgación de la Constitución en 1917, tuvo una vida efímera. Se promulgó el 6 de febrero de ese año y quedó derogada el 2 de julio siguiente. Desde entonces se han realizado cerca de una veintena de reformas electorales. En algunos casos, la reforma ha incluido cambios constitucionales, promulgación de nuevas leyes (y, en consecuencia, derogación de los ordenamientos anteriores) o reformas que modifican o adicionan artículo de las leyes vigentes.

Durante un largo periodo, las reformas le daban funcionalidad el sistema de partido hegemónico, que estuvo vigente desde finales de los cuarenta hasta fines de los ochenta, del siglo pasado. A partir de entonces empezó una nueva tradición: reformas profundas al sistema electoral, luego de cada elección presidencial. La de 1989-1990, reformó la Constitución, promulgó un nuevo código electoral y conformó nuevas autoridades electorales. La integración del órgano de dirección del nuevo Instituto Federal Electoral (IFE) se debió modificar antes de la siguiente elección presidencial. La pretendida "reforma definitiva" de 1996, dotó de autonomía al órgano electoral, incorporó al tribunal electoral al Poder Judicial y estableció un generoso sistema de financiamiento público para los partidos políticos. Esta reforma, por cierto, también implicó reforma constitucional y del código electoral.

Con ese nuevo ordenamiento electoral se realizó la elección intermedia de 1997, la primera de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la presidencial y de Congreso de 2000. Elección del Poder Ejecutivo federal, en la que se produjo la primera alternancia pacífica, después de la revolución de 1910-1917. Para algunos, ahí terminó la transición democrática; para otros, justo entonces empezó.

Yo, he sostenido que el cambio político en México ha sido producto de la sincronización de dos poderosos motores. La implantación del pluralismo político, en nuestra sociedad. Y, las

transformaciones institucionales que han tenido como punto de partida las continuas reformas electorales. Elecciones cada vez más competidas, pero también más equitativas, han sido el resultado del funcionamiento sincronizado de esos motores. Uno, depende la voluntad de los ciudadanos y de la capacidad organizativa y de movilización de los partidos políticos. El otro, se enciende y/o apaga como producto de la voluntad de los políticos y de su capacidad para construir consensos.

La alternancia en la presidencia de la República estuvo precedida y acompañada por alternancias en los gobiernos de una importante cantidad de entidades. Eso, muy probablemente, aceleró la implantación del pluralismo político. No obstante, se decidió detener el motor del cambio institucional. Motivo por el cual, resulto imposible anticipar y enfrentar la conflictiva elección presidencial de 2006. Ante lo cerrado del resultado, que arrojó el cómputo de la votación se inició una coyuntura crítica que estuvo a punto de impedir la toma de posesión del presidente electo. Movilizaciones, marchas, plantones y tomas de plazas y avenidas, por parte de los seguidores del candidato que perdió por sólo el 0.56 por ciento del total de la votación, llenaron las páginas de los diarios y revistas y los espacios noticiosos en la radio y la televisión. Quizá lo más grave de esa coyuntura, consistió en la relativa incapacidad para hacer funcionar a las instituciones de la normalidad democrática.

Fue necesaria la promulgación de una ley de reforma del Estado, que le dio causa a una intensa discusión sobre las necesarias modificaciones al sistema electoral de nuestro país. De hecho, al amparo de esa ley, que por supuesto era más ambiciosa, sólo se lograron los consensos para la reforma electoral.

Los ejes de la Reforma.

Durante los 10 años que el motor del cambio institucional¹ se detuvo, la sociedad y la competencia electoral siguieron evolucionando. Consolidamos un sistema de partidos plural y competitivo a nivel federal, los electores se apropiaron de las reglas de la democracia procedimental, la informática y las telecomunicaciones modificaron la forma de hacer campañas y, la intensidad de la competencia derivó en cuestionamientos a la transparencia de los resultados. El debate postelectoral de 2006 evidenció la necesidad de dotar al IFE de un marco jurídico que garantizara equidad en la utilización de los medios de comunicación electrónicos; que le permitiera a la autoridad intervenir oportunamente ante conductas que se apartaran de la legalidad en el transcurso de las campañas electorales; que impulsara mayor transparencia y certeza en el proceso de cómputo de la votación en escenarios de alta competitividad, y que posibilitara una fiscalización ilimitada de los recursos que los partidos políticos empleaban en las campañas electorales, entre otros temas.

La coincidencia en la clase política sobre los factores que provocaron la inestabilidad que pasó del sistema electoral al sistema político, se concretó en reformas profundas al modelo electoral mexicano.

¹ Las dos únicas reformas relevantes en materia democrática fueron la reforma constitucional para propiciar la concurrencia electoral de las elecciones locales con la federal (2003), y para permitir el voto de los mexicanos desde el extranjero (2005).

De ahí que en menos de dos años, la necesidad de eliminar las tensiones electorales favoreció que los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, haciendo a un lado sus intereses electorales y en beneficio de la estabilidad política, acordaran reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estos arreglos institucionales transformaron la fisonomía de la autoridad electoral, contribuyeron al desarrollo equitativo de las campañas electorales y a la gobernabilidad posterior a los procesos electivos.

Es importante mencionar un aspecto presente en el proceso de los acuerdos para concretar la reforma electoral de 2007-2008: la caída en la percepción de confianza en la autoridad electoral. De acuerdo con Mitofsky, en un mes de debate post electoral, el IFE perdió 10 puntos de quienes confiaban “mucho”. Este fenómeno al mezclarse con las inconformidades generadas por la reforma electoral entre los nuevos sujetos regulados, conllevó a un contexto de alta crispación entre la autoridad electoral, los actores políticos, los poderes fácticos y algunos sectores de la opinión pública. En estas condiciones, el IFE asumió la implementación del nuevo modelo electoral y llevó a cabo la mayor adecuación normativa e institucional en sus casi veinte años de vida. Para comprender mejor la trascendencia de la reforma electoral, a continuación señaló las características de los cuatro ejes de transformación institucional más importantes para la competencia electoral.

1. Arbitraje oportuno para mayor equidad en la disputa por el poder político.

Para evitar que las acciones de los partidos políticos que se apartan de las disposiciones legales influyan en el desarrollo de los procesos electorales, la reforma electoral de 2007-2008 incluyó un nuevo Libro Séptimo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esta regulación trajo consigo nuevas facultades para el IFE, relacionadas con la tramitación y, en su caso, la imposición de sanciones a las faltas que pudieran incidir en las contiendas.

El Libro Séptimo del COFIPE, dedicado al “Régimen sancionador electoral” señala con precisión: a) quiénes son los sujetos regulados y las infracciones tipificadas para cada uno; b) las instancias para tramitar y resolver los procedimientos; y, c) las características que debe contener cada expediente para recibirse, tramitarse y los plazos en los que deben ser desahogados.

El objetivo fue dotar de herramientas jurídicas para que el IFE pudiera sancionar de manera expedita conductas que alteraran las condiciones de la competencia electoral. Para ello se concibió el Procedimiento Especial Sancionador (PES), y se otorgaron facultades para dictar medidas cautelares.

La naturaleza jurídica de los PES es resolver sobre violaciones específicas en la propaganda de radio y televisión; propaganda ilegal de servidores públicos que puedan influir en los procesos electorales; propaganda ilegal de partidos y actos anticipados de precampaña y de campaña.

Generalmente, el PES solo se pone en marcha dentro de los procesos electorales, aunque en algunos casos, con motivo de violaciones al modelo de comunicación política, pueden instaurarse fuera del periodo electoral. Los requisitos para iniciar un procedimiento especial sancionador son menos rígidos. La carga de la prueba la tiene el actor y la autoridad resolutora de manera potestativa, puede efectuar diligencias y recabar información para allegarse de mayores elementos. Los plazos para su resolución son acotados: para la celebración de la audiencia y para realizar el proyecto de resolución respectivo, el Código establece 96 horas.

En cuanto a los Procedimientos Ordinarios Sancionadores (POS), su naturaleza jurídica es resolver sobre transgresiones al marco normativo previsto en el COFIPE, que incluye otros procedimientos que no sean de urgente resolución. La instancia resolutora es una Comisión de Consejeros, que los aprueba y remite al Consejo General para su discusión. Los POS se pueden presentar en todo momento; en los requisitos de elegibilidad, las partes aportan el material probatorio y existe la figura procesal del desistimiento.

Cabe destacar, un aspecto que vincula el nuevo modelo de comunicación política con el fortalecimiento del arbitraje electoral son las medidas cautelares en los PES. El carácter de autoridad única en materia de radio y televisión del Instituto le confirió atribuciones y competencias para, entre otras, conocer de las quejas que señalen infracciones a la normatividad tanto en el ámbito federal como en el local.

Anteriormente, los institutos electorales, como responsables de organizar y cuidar el desarrollo de los comicios en su ámbito de competencia, también asumían la responsabilidad sobre el conocimiento y atención de las quejas en materia electoral. Al IFE, por su parte, le correspondía el conocimiento de las quejas presentadas durante el desarrollo de los procesos electorales federales y a los organismos electorales estatales el de las quejas presentadas con motivo de la celebración de sus respectivas elecciones.

Sin embargo, el actual modelo de comunicación política concentra la potestad sancionadora en el IFE cuando se trata de violaciones a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, independientemente de que se trate de un proceso electoral de carácter federal o local. De ahí la figura preventiva denominada “medidas cautelares”, cuyo propósito es evitar daños irreparables por la propaganda que se esté difundiendo durante un proceso electoral y que se estima contraria a la ley.

Esto explica que el texto constitucional reserva al IFE la posibilidad de ordenar medidas cautelares para la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, cuando se denuncian conductas relacionadas con propaganda difundida en estos medios. En estos casos, el Instituto, a través de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión de Quejas y Denuncias, actúa como autoridad competente en el dictado o no de la medida cautelar.

Con las nuevas regulaciones en materia de arbitraje cambió el número de sujetos obligados. Ahora, la autoridad electoral tiene atribuciones para sancionar a un amplio número de sujetos y actores políticos como: aspirantes, precandidatos, candidatos, ciudadanos, personas morales, concesionarios y permisionarios en radio y televisión, notarios, ministros del culto, servidores públicos y extranjeros.

En síntesis, desde 2008 la actividad institucional del IFE en los procesos electorales es más intensa que en las elecciones anteriores. Naturalmente, la intención no era sobre-regular las contiendas ni sobredimensionar al IFE. La idea era crear un andamiaje jurídico que, por una parte, fuera disuasivo y, por otra, permitiera actuar con celeridad para evitar distorsiones en el desarrollo de las campañas y, por supuesto, en el resultado.

Como se puede apreciar, tanto por la intensidad del arbitraje electoral como por la posibilidad de que los partidos políticos recurran a estos instrumentos legales para defenderse de eventuales violaciones a las contiendas, fue necesario fortalecer la Unidad de Asuntos Jurídicos, recapacitar a sus integrantes y modificar la normatividad interna para adecuarla a las nuevas responsabilidades.

Ante el incremento en la competitividad fue necesario fortalecer al árbitro para que pudiera intervenir, oportunamente, ante conductas que pretendían influir en el desarrollo de las contiendas. Esta perspectiva es la que los legisladores rediseñaron, un nuevo modelo electoral más equitativo, más transparente y robustecieron a la autoridad electoral para que actuara con rapidez ante posibles infracciones durante los procesos electorales.

2. El modelo de comunicación política

El debate postelectoral de 2006 evidenció la urgencia de regular, a detalle y en nuevos términos, el acceso a los medios electrónicos en los procesos electorales. Las reglas de nuestra democracia, vigentes hasta ese momento, no preveían la creciente importancia de los medios de comunicación electrónica en las campañas electorales, ni posibles alteraciones electorales por actores distintos a los partidos políticos.

Además, hasta ese año, los partidos políticos podían invertir un porcentaje importante de las prerrogativas que recibían para acceder a espacios en dichos medios de comunicación. Por su parte, los particulares encontraron una interpretación para manifestar sus posiciones electorales en radio y televisión y tratar de influir en el desarrollo de las contiendas.

Quedó claro que el sistema de partidos que se estaba consolidando era competitivo y plural, pero insuficiente para garantizar la equidad de la competencia. Necesitábamos cambios institucionales que favorecieran el uso equitativo de los medios de comunicación electrónica.

Esto fue lo que sucedió con la reforma de 2007-2008. Se transformó el modelo electoral y se diseñó un novedoso modelo de comunicación política, para disminuir las tensiones, derivadas de las elecciones. Con ello, se modificó la fisonomía del IFE, que se convirtió en una autoridad electoral con funciones de administrador único de los tiempos del Estado y facultado para regular la participación de la radio y la televisión en materia electoral.

Estas medidas permitieron definir las regulaciones y relaciones del IFE con partidos políticos; concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos de comunicación; autoridades electorales locales del país; gobiernos e instituciones públicas que realizan incursiones en los medios masivos de comunicación, con los particulares o los grupos que intervengan (o quieran intervenir) en la contienda política mediática, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e incluso con otras autoridades en la materia en todo el territorio nacional.

El Sistema de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) representa la pieza central del cambio institucional realizado por el IFE para instrumentar el modelo de comunicación política diseñado en la reforma electoral.

Su instauración fue la respuesta tecnológica, operativa e informática al mandato constitucional y legal. El sistema fue un ejemplo de creatividad e ingeniería institucional, ya que no sólo en términos electorales, sino en términos informáticos no existía en el mercado internacional un dispositivo con las características de cobertura, intensidad y prueba para efectos jurisdiccionales.

Entre los objetivos que se plantearon para instrumentar esta novedad del sistema electoral mexicano destacan: a) Garantizar que toda propaganda electoral en radio y televisión curse por los tiempos del Estado; b) Prohibir y sancionar la contratación o adquisición de espacios para transmitir mensajes con fines electorales; c) Establecer pautas de transmisión de los mensajes conforme a reglas equitativas para la asignación del tiempo en medios electrónicos; d) Verificar la suspensión de la propaganda gubernamental durante periodos de campaña; e) Sancionar las expresiones denigratorias o difamatorias entre candidatos o partidos y f) Verificar la transmisión de los mensajes en radio y televisión, para probar el cumplimiento de la ley.

Las principales características del diseño solicitado para que cumpliera con la ley, son las siguientes:

1. Concepción y diseño gradual, escalable y modular, que permitiera crecer o decrecer su alcance y cobertura conforme a las necesidades del IFE.
2. Ser operado por el IFE de manera integral y directa, tal como lo frasea la propia ley (art. 76, párrafo 7 del COFIPE).
3. Dejar constancia de cada uno de los actos de autoridad ejercidos y que sus procesos sean automatizados.
4. Procurar un grado de error mínimo en su operación (95% de confiabilidad).
5. Buscar las opciones más eficientes al menor costo posible.

6. Sus partes y etapas serán coherentes y plenamente compatibles, en su funcionalidad y tecnología.
7. Utilizar la tecnología más avanzada disponible en el mercado para posponer al máximo la obsolescencia de los equipos.
8. Funcionamiento transparente y accesible para los partidos políticos en cualquier momento.

Con estos arreglos institucionales se abrió paso a una etapa de interacción novedosa entre el IFE y la industria de la radio y la televisión que, aunque no ha estado exenta de fricciones, ha demostrado que el Modelo de Comunicación Política efectivamente contribuye a la equidad electoral.

La reforma introdujo modificaciones cualitativas en relación con el acceso al espacio radioeléctrico. Estableció con precisión la forma de distribución de los promocionales y su duración, definió nuevos sujetos regulados y dispuso prohibiciones en esta materia; sin embargo, no todo fue nuevo. Se mantuvo la asignación de las prerrogativas de los partidos políticos utilizada desde 1996, en cuatro procesos electorales. Es decir, el acceso a la radio y la televisión conservó la distribución de 30% de manera igualitaria, entre los partidos políticos nacionales, y 70% proporcional a la votación obtenida en la elección anterior de diputados federales.

3. Fiscalización absoluta y obligaciones de los contendientes

Un objetivo del modelo electoral mexicano es que el dinero no sea un factor que influya en la contienda por el poder político. Esta preocupación impulsó las modificaciones que en materia de fiscalización de los partidos políticos concretó la reforma de 2007-2008. La intención es que la disputa por el poder político se de en términos democráticos: con reglas, de manera equitativa y con transparencia.

En la democracia mexicana el financiamiento y fiscalización son conceptos que van de la mano. Por un lado, el Estado se compromete a proporcionar recursos suficientes para que los partidos políticos compitan por el voto ciudadano y contribuyan a la deliberación electoral. Por otro, se impulsa una exhaustiva labor fiscalizadora, asignada a un órgano autónomo y profesionalizado de la autoridad electoral, para que en el desarrollo de las contiendas no ingresen recursos ilícitos que alteren los términos de la competencia, garantizando en todo momento el derecho de los actores políticos fiscalizados a impugnar las decisiones del Instituto Federal Electoral cuando consideren que no se apegaron a la ley.

Es conveniente recordar que el IFE desde 1996 contaba con un régimen fiscalizador de los partidos. En este año, se dispuso la prevalencia de los recursos públicos sobre el financiamiento privado; la obligación de los partidos políticos de rendir, por primera vez en nuestra historia electoral, informes anuales sobre el origen, destino y monto de sus recursos, incluyendo aquellos utilizados en las campañas y, además, se creó una comisión de consejeros electorales responsable de revisar estos informes. Sin embargo, la experiencia de 2006 en la que se cuestionaron los recursos invertidos en

las campañas, propició que se impulsaran los motores del cambio institucional y se emitieran nuevas disposiciones dirigidas a perfeccionar el régimen fiscalizador de nuestro país.

De ahí que con las reformas de 2007-2008 se eliminaron los secretos bancarios, fiduciario y fiscal que, con fundamento en otras leyes, impedían a la autoridad electoral realizar una exhaustiva fiscalización. La reforma dispuso la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en adelante la Unidad), a la que se dotó de autonomía técnica y de gestión, para profesionalizar las labores de control financiero a los partidos políticos y, además, para reconocer la importancia de los dictámenes emitidos por la Unidad se dejó al pleno del Consejo General la revisión y aprobación de estos trabajos.

Con una nueva normatividad el IFE, a través de la recién creada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, integró una nueva oficina que como órgano autónomo y profesional, realizó una impecable labor fiscalizadora cuyos resultados son objetivos y apegados a la ley.

Los resultados de fiscalizar la actividad financiera de los partidos políticos sin las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, a través de un organismo profesionalizado y con autonomía técnica, dan cuenta de que el sistema de partidos ha evolucionado, es más transparente, más equitativo e imparcial.

Ahora, el Instituto no sólo es un árbitro de excelencia para organizar procesos electorales y garantizar que el voto de los ciudadanos se cuente bien, es una institución efectiva en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y vigilante permanente para transparentar la forma en que se gasta cada peso que reciben del erario.

La premisa es simple: a mayor complejidad, mayor cuidado. La rendición de cuentas es indispensable para que los ciudadanos conozcan el uso del dinero público por parte de los partidos políticos y contribuir así a la consolidación de la democracia.

La laxitud de las normas que se vivió al principio de nuestro cambio político era pertinente para iniciar un proceso de profesionalización en los partidos políticos y competencia política plural. A 15 años, es evidente que la transición a la democracia sólo fue posible con el apoyo de mecanismos de fiscalización que garantizaran equidad en las contiendas electorales.

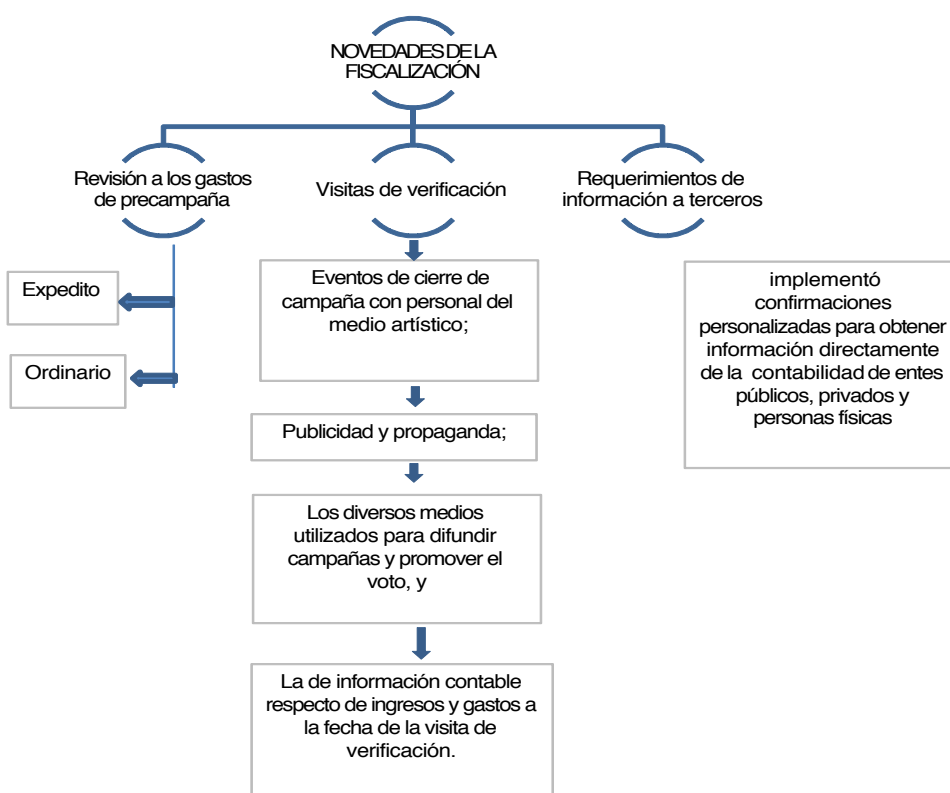
Indudablemente la sociedad y la forma de hacer política han cambiado en los últimos años. Pero la convicción de conformar un sistema de partidos equitativo, en el que el poder político sea determinado únicamente por los ciudadanos, ha sido la columna vertebral de los cambios institucionales en México.

Es claro que la ampliación de las atribuciones asignadas al Instituto Federal Electoral contribuyen a profundizar la labor fiscalizadora y, sobre todo, a que la participación de los partidos políticos sea

apegada a la ley, con los recursos que la sociedad ha decidió invertir en el desarrollo de la competencia democrática.

Las nuevas disposiciones constitucionales dotaron al IFE de un órgano autónomo técnico y de gestión, encargado de llevar a cabo los procesos de fiscalización a los recursos que reciben y destinan los partidos políticos por actividades ordinarias, de precampaña, campaña y actividades específicas, además de vigilar el correcto uso de las erogaciones en las contiendas electorales. Sin la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal, la fiscalización que llevó a cabo el IFE, por primera vez y de forma inédita, desarrolló una serie de actividades que por su importancia, se muestran en el siguiente esquema:

Novedades de la Fiscalización



4. Recuento, transparencia y credibilidad de la elección

El recuento de la votación fue, probablemente, la demanda social más sentida y de mayor impacto en la credibilidad del sistema electoral mexicano en 2006.

Incorporar en la legislación nuevas causales que transparentaran aún más los resultados electorales, abona a la legitimidad y posteriormente, se convierte en un factor de gobernabilidad. El recuento se ha convertido en un factor de la certeza y la confiabilidad de las elecciones y en una condición

normal de la competencia y de una democracia transparente. Especialmente por el incremento en la competitividad y el fortalecimiento del pluralismo.

La reforma electoral estableció nuevas causales para la apertura de paquetes y el recuento de votos en los consejos distritales. Dichas causas son las siguientes²:

- Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;
- El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación;
- Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido;
- Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

Adicionalmente, para clarificar los mecanismos de operación de estas causales, el Consejo General aprobó modificaciones reglamentarias y emitió normatividad específica para preparar y desarrollar las sesiones de cómputo de los Consejos Distritales. El propósito de dichas modificaciones fue brindar guías jurídicas para el desahogo del recuento y garantizar su conclusión en el tiempo legal establecido.

En el *Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales*, así como en los *Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital*, se establecieron las pautas para asumir una modalidad de recuento de votos: parcial o de la totalidad de las casillas.

En los *Lineamientos* aprobados por el IFE se especificó que el recuento de votos se podía producir en el pleno del Consejo Distrital o en grupos de trabajo. Los supuestos para determinar la modalidad fueron los siguientes:

- a. Si el número de paquetes electorales que debían abrirse fuera inferior al 20% de las casillas del distrito con el menor número de casillas aprobadas³, el recuento de votos se haría en el pleno del Consejo Distrital;

² Las causas para realizar el recuento se encuentran en el artículo 295, párrafo 1, inciso d) y párrafo 2 del COFIPE.

³ El Distrito Electoral 08 del estado de México, Tultitlan de Mariano Escobedo, fue para el que se aprobó el número de casillas para el proceso electoral, 342 casillas; tomando como base para el país, el 20% de casillas fueron 68 para conformar grupos de trabajo.

- b. Si el número de paquetes electorales que debía abrirse fuera igual o mayor al 20% de las casillas del distrito con el menor número de casillas aprobadas, el recuento se debía hacer en grupos de trabajo;
- c. La creación del número de grupos de trabajo se hizo conforme a los siguientes rangos:
 - 1. Del 20% al 39%, se integran dos grupos de trabajo
 - 2. Del 40% al 59% se integran tres grupos de trabajo
 - 3. Del 60% al 79% se integran cuatro grupos de trabajo.

Algunas consecuencias políticas de la Reforma Electoral.

Por supuesto que la demostración de las consecuencias políticas de las leyes electorales exige una aproximación integral. Es evidente que en la medida en la que una disposición impacta el comportamiento de los competidores, así como el de quienes ejercen el voto, ambos comportamientos también se vinculan causalmente. Para poner un ejemplo rápido y extremo, si el conjunto de partidos políticos tiene mayor acceso a tiempos en radio y televisión, se ven obligados ellos a modificar sus estrategias de campaña pero también esa sobre exposición mediática incide sobre los niveles de participación de los ciudadanos. Así, al incrementarse el volumen de los votantes, los partidos deben rediseñados sus mensajes con el objeto de atraer la atención y, en su caso, la opinión favorable de un mercado electoral en crecimiento.

No obstante, lo anterior, es posible aislar analíticamente los efectos de las disposiciones electorales para cada uno de los conjuntos, sin dejar de lado que al hacerlo se producen reflexiones y afirmaciones con cierta dosis de parcialidad, que sólo podrá matizarse al cerrar el círculo y averiguar las consecuencias políticas de las normas electorales para el conjunto de los componentes del sistema político que se trate.

Con esa advertencia, por delante, aquí se exponen primeras aproximaciones acerca de las consecuencias políticas de la reforma electoral de 2007-2008 sobre los competidores. La exposición sigue el orden de los cuatro ejes centrales de la reforma.

Arbitraje oportuno.

La creciente importancia de los medios de comunicación electrónicos en las campañas electorales demostró la insuficiencia de la normatividad electoral para evitar que acciones que se apartan de la ley, influyan en el desarrollo de las contiendas. Por ese motivo, durante el proceso electoral de 2005-2006 los contendientes presentaron una gran cantidad de quejas que no lograron resolverse durante el propio proceso. Fue necesaria la intervención de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que en un limitado cúmulo de quejas el Consejo General del IFE aplicara un procedimiento expedito que resolviera la controversia respecto de piezas de publicidad partidaria que se transmitieron a través de la radio y la televisión. Los diferendo abarcaron diversos aspectos. Desde la legalidad de que ciertos actores sociales contrataran tiempos en los medios de comunicación a fin de intentar incidir en las preferencias de los ciudadanos, hasta el contenido propio de los mensajes de los partidos políticos que, vistos desde cierto ángulo, podían resultar calumniosos.

Las campañas negativas de 2006 cuestionaron de fondo la efectividad y oportunidad de las resoluciones de las autoridades electorales. Pero la autoridad electoral no contaba con el andamiaje jurídico para, en primer lugar, detener el desarrollo de ese tipo de propaganda; ni, por otro lado, sancionar eficazmente a los responsables de ese tipo de mensajes.

La reforma 2007-2008 fortaleció el arbitraje electoral para que el IFE pudiera intervenir oportunamente y sancionara conductas apartadas de la legalidad. De las 802 quejas que presentaron los partidos políticos durante el proceso electoral de 2005-2006, se resolvieron solamente 74 hasta la renovación del Consejo General del IFE, que se concretó en febrero de 2008. Por tal motivo, muchos de los presuntos agravios generados al calor de la contienda, no se habían resuelto cuando en septiembre de 2006 el TEPJF debió calificar la elección presidencial. Sin tener claridad sobre la legalidad de muchos elementos de las campañas, la legitimidad del resultado de una elección extraordinariamente cerrada se vio seriamente cuestionada. Por ese motivo, el fortalecimiento de la capacidad de arbitraje del IFE fue uno de los mejores aciertos de la reforma electoral.

Aunque las nuevas causales para el recuento durante los cómputos distritales, prácticamente eliminaron la judicialización de los resultados electorales. La instauración de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) judicializó las campañas electorales. Por ese motivo creció significativamente la cantidad de quejas presentadas por los partidos políticos, durante las contiendas electorales. Pero también se incrementó la capacidad de la autoridad electoral para dictar medidas cautelares, cuando se presumió alguna violación a la legalidad; o bien sancionar a los presuntos responsables durante el desarrollo de las propias campañas electorales.

Durante el proceso electoral de 2008-2009 el IFE recibió 1,218 quejas, que se tramitaron a través de 1,022 PES. 815 de esos procedimientos, casi el 80 por ciento, se resolvieron antes de que terminara el propio proceso electoral. En el proceso electoral de 2011-2012 los números se incrementaron. El IFE recibió 1,560 quejas y tramitó 1,375 PES. De esos procedimientos, se resolvieron 1,192, el 76 por ciento, durante el propio proceso electoral.

Ello implicó un arduo trabajo el número y la duración de las sesiones de los órganos colegiados del IFE también se incrementó significativamente. El Consejo General, que en el proceso 2005-2006 había sesionado en 32 ocasiones, con una duración de 103:19 horas, debió sesionar 88 ocasiones, durante 321:54 horas en el proceso 2008-2009 y en 82 sesiones, con una duración de 381:23 horas, en el de 2011-2012.

Los PES han controlado parcialmente el contenido de las campañas, pero provocaron fricciones entre la autoridad y los partidos políticos. La oportunidad con la que se resuelven los PES ha favorecido que las contiendas se desarrollen con mayor apego a lo dispuesto en la ley y ha impedido que las campañas negativas tengan impacto recurrente entre la sociedad.

Nueva comunicación política.

La reforma electoral de 2007-2008 transformó la comunicación política para todos los procesos electorales del país. Dispuso que únicamente se podría acceder a ella a través de los tiempos del Estado en radio y televisión y se prohibió que los particulares adquirieran tiempos en estos medios para influir en las contiendas electorales. Así se instauró un novedoso modelo de comunicación política.

La reforma convirtió la comunicación política como una herramienta exclusiva de nuestro sistema de partidos. Además, otorgó al IFE la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, para fines electorales. Dotó del 12 por ciento del total diario de tiempo (48 minutos en cada estación de radio y canal de televisión) a la autoridad electoral fuera de los procesos electorales. Del 100 por ciento del tiempo, durante las precampañas y campañas electorales. La distribución de tiempo a utilizar por los partidos políticos y las autoridades electorales, varía de acuerdo con la etapa en la que se encuentre el procesos electoral. La regla general de distribución para los partidos, en proceso electoral, es la misma que reparte el financiamiento público. Esto es, 30 por ciento del total de manera igualitaria para todos los partidos políticos; 70 por ciento, en función de la votación obtenida por cada partido en el procesos electoral anterior.

La reforma electoral propició un incremento exponencial del tiempo en radio y televisión para que los partidos políticos difundieran sus propuestas y a sus candidatos, de manera gratuita a partir de la regulación de la autoridad electoral. Es de hacer notar que la Constitución determinó a IFE como autoridad única en la materia: tanto en los procesos federal, como en los locales. Además, por determinación de la sala superior del TEPJF el IFE se convirtió en primera instancia de todos los litigios, federales y locales, respecto de la propaganda de los partidos políticos en la radio y la televisión; además de las presuntas violaciones al orden legal en esta materia, que pudieran comentar otros actores: particulares, gobiernos y funcionarios públicos.

La nueva reglamentación diseñó un modelo de comunicación política que pretende reglamentar todas las incursiones de los partidos políticos en la radio y la TV e impedir que particulares pudieran alterar le equidad en las elecciones. Una consecuencia inmediata de modelo, fue el crecimiento exponencial del tiempo en radio y televisión a disposición de los partidos políticos. Los datos del siguiente cuadro, hablan por sí mismos.

Proceso Electoral Federal	Minutos	Observaciones
2002-2003	335,489.6	Este tiempo incluye programas permanentes, programas especiales, tiempos complementarios y promocionales adquiridos, por el IFE.
2005 - 2006	672,389	Este tiempo incluye programas permanentes, programas especiales, tiempos complementarios y promocionales adquiridos, por el IFE. El incremento de los minutos disponibles por los partidos políticos en esta elección, respecto a la anterior fue de poco más del 100%.
2008 - 2009	4,733,846	Derivado de la reforma electoral se incrementó exponencialmente el tiempo en radio y televisión para los partidos políticos. El incremento de tiempo en el espacio radioeléctrico entre la elección intermedia de 2003 y ésta fue de 14 veces.

2011 -2012	7,491,011	El incremento de tiempo disponible en radio y televisión en este proceso electoral respecto a la elección intermedia fue de 58 %. El incremento de tiempo para radio y televisión entre la elección de 2006 y ésta fue de más de 11 veces.
------------	-----------	---

Nuevo modelo de financiamiento y fiscalización.

Para disminuir el costo de las elecciones, la reforma electoral modificó el procedimiento para el cálculo de los gastos de campaña. Como se señaló antes, el cálculo del financiamiento público tomó un diseño absolutamente novedoso. Ahora los elementos para determinar el monto a distribuir entre los partidos políticos, son el padrón electoral y el salario mínimo en el Distrito Federal. La fórmula es sencilla: se multiplica el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario mínimo. Esa cantidad de recursos se le asigna anualmente a los partidos políticos, con el objeto de que realicen sus actividades ordinarias. Antes de la reforma, para gastos de campaña, cada tres años, se incrementaba en 100 por ciento el presupuesto asignado. La reforma electoral de 2007-2008 estableció que en año de elección de presidente y de la totalidad del Congreso, el incremento es del 50 por ciento; mientras que en el año en el que se elige solamente diputados federales, el incremento es del 30 por ciento.

La disminución de los recursos disponibles por los partidos políticos para buscar el respaldo popular no implicó afectar la capacidad de difusión de sus propuestas, ni de sus candidatos, ya que se compensó la disminución de recursos con un incremento en los tiempos disponibles en radio y televisión.

Ahora bien, los topes para los gastos de campaña también sufrieron una modificación sustantiva. La reforma estableció como parámetro el 50 por ciento de financiamiento otorgado para gastos de campaña, durante el procesos electoral anterior. Además, vinculó los topes de las aportaciones privadas a ese mismo cálculo.

Al reducirse los plazos de las campañas, los partidos y sus candidatos se vieron obligados a buscar estrategias más efectivas mediáticamente. Por ese motivo, durante el proceso electoral de 2011-2012 con mucha anticipación aparecieron las denuncias sobre el presunto rebase del tope de gasto de campaña del candidato que, según diversas encuestas, contaba con la mayoría de las preferencias. Esta circunstancia enrareció, de principio a fin, el proceso de la fiscalización de los gastos de campaña de los diversos candidatos presidenciales.

Eliminar los secretos fiduciario, bancario y fiscal fortalece las labores de auditoría de la autoridad electoral, pero provoca una sofisticación del manejo financiero para intentar aprovechar los vacíos de la ley y la norma, por parte de las estructuras de administrativas y contables de los partidos políticos. La crítica a la fiscalización del IFE resultó exagerada. Por primera ocasión se auditó el cien por ciento de las transacciones realizadas por los partidos políticos y los hallazgos no fueron menores. En su conjunto, los partidos reportaron, como gastos de campaña, 2,177 millones de pesos. Las auditorías lograron acreditar otros 394 millones, no reportados. En total los partidos

gastaron 2,571 millones de pesos en sus campañas; 53 por ciento más del financiamiento otorgado para ese fin. 195 campañas, muchas de ellas ganadoras, rebasaron los topes de gasto establecidos por la ley. En consecuencia, el IFE impuso sanciones por 341 millones de pesos al conjunto de los partidos políticos, por los informes de gastos de campaña del proceso electoral de 2011-2012.

El efecto neto de la reforma, respecto del cambio en el financiamiento a las campañas de los partidos políticos se hace evidente por sus montos. En 2003, elección intermedia, los partidos en su conjunto recibieron 2 mil 284 millones de pesos; en 2006 obtuvieron 2 mil 68 millones de pesos; en 2009 les correspondió un financiamiento para gastos de campaña de 819 millones de pesos, equivalente al 35.85 por ciento de lo que recibieron en la elección intermedia anterior; finalmente, en 2012 el financiamiento para gastos de campaña de los partidos políticos llegó a un mil 680 millones de pesos, o sea el 81.23 por ciento de lo recibido seis años antes. La disminución drástica del 2009 y menos contundente del 2012, se explica por el mandato constitucional según el cual en elección intermedia el gasto de campaña representa sólo el 30% del ordinario; mientras que en elección presidencial es del 50%.

Nuevo modelo de cómputo.

Las nuevas causales de recuento se imaginaron para resolver escenarios de alta competencia y de posibles errores en el escrutinio y cómputo en las casillas. En los hechos, sirvieron para dar absoluta certeza a los cómputos de las elecciones. Además, se acompañaron y coincidieron con reforzados procedimientos para dar a conocer de manera preliminar los resultados casilla, por casilla, y de manera rápida las tendencias de la elección presidencial. Esos hechos, impidieron que los partidos políticos y sus candidatos presentarán alegatos fundados respecto de posibles alteraciones al resultado de las elecciones.

El fortalecimiento de pluralismo político y reglas para la competencia electoral más equitativas ha propiciado un disminución del margen de victoria entre primero y segundo lugar y en los lugares donde las diferencias entre uno y otro son marginales, el recuento de la votación da certeza a votantes, candidatos y contribuye a la credibilidad del trabajo técnico de la autoridad electoral escenarios de alta competitividad entre el primero y segundo lugar.

Establecer un mayor número de causales para realizar el recuento total o parcial de la votación eliminó la tendencia a judicializar los resultados electorales.

La expectativa de obtener mayoría de votos en distritos o entidades se convierte en un estímulo para el registro de representantes de partidos políticos y coaliciones en las casillas, así como para la participación de ciudadanos y observadores en las mesa de casilla.

Casillas recontadas 2006	Casillas recontadas 2009	Casillas recontadas 2012
11,839 (10.4%)	42,620 (30.6 %)	241,790 (56.31 %)

La tabla anterior muestra la evolución de los recuentos de paquetes electorales, como producto de la reforma electoral de 2007-2008. Un dato por lo demás revelador es el siguiente. De las 57,141 casillas que se recontaron para la elección presidencial de 2012, sólo en 2,490 casos (el 4.3 por ciento del total) se produjo algún cambio en la determinación de la candidatura ganadora.

La primera aproximación a los datos que se pueden rescatar de los procesos electorales de 2009 y 2012 muestran que la reforma electoral de 2007-2008 tuvo importantes consecuencias para los partidos políticos y sus candidatos, en tanto que competidores en las elecciones y, en cierta manera, usuarios del sistema electoral. Será necesario profundizar esta línea de investigación y, sobre todo, indagar sobre las consecuencias de esa importante reforma electoral en el comportamiento de los cuidarnos: los más importantes usuarios del sistema electoral.