



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL



**TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación**

ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Informe de un Grupo de Expertos



**OFICINA DE SERVICIOS PARA PROYECTOS
DE LAS NACIONES UNIDAS (OSP)**

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO (PNUD)**



ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

INFORME DE UN GRUPO DE EXPERTOS



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996; CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	3
A. Antecedentes de la reforma de 1996	3
B. Estrategia y objetivos de la reforma	4
C. El alcance y contenido de la reforma	5
II. ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996	6
A. La autoridad electoral administrativa: el Instituto Federal Electoral (IFE)	6
<i>Funciones y estructura</i>	6
<i>La situación anterior y la reforma de 1996</i>	7
<i>La integración de los órganos desconcentrados</i>	11
<i>Observaciones</i>	13

B.	La administración del proceso electoral	15
	<i>El Registro Federal Electoral y el padrón</i>	15
	<i>El control de los procedimientos y los medios para evitar la manipulación del voto</i>	17
	<i>La redistribución</i>	18
	<i>Las casillas de votación</i>	18
	<i>Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)</i>	20
	<i>Observaciones</i>	21
C.	La justicia electoral	22
	<i>El Tribunal Electoral del Poder Judicial</i>	22
	<i>Las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral</i>	23
	<i>La Suprema Corte de Justicia</i>	25
	<i>Medios de impugnación</i>	25
	<i>Observaciones</i>	27
D.	El sistema de representación	28
	<i>Integración de la Cámara de Diputados</i>	28
	<i>Integración del Senado</i>	31
	<i>Partidos y agrupaciones políticas</i>	32
	<i>Régimen político-electoral del Distrito Federal</i>	33
	<i>Observaciones</i>	34

E.	Las condiciones de equidad de la competencia político-electoral	35
	<i>La equidad en el ámbito del financiamiento de los partidos políticos</i>	36
	<i>La Reforma de 1996 y el financiamiento de los partidos : antecedentes, objetivos y principales características</i>	37
	<i>Análisis de la Reforma de 1996 vis a vis el régimen anterior y a la luz del Derecho Electoral Comparado</i>	39
	<i>Evaluación de las labores realizadas por el IFE</i>	47
	<i>Balance</i>	48
	<i>La equidad en el ámbito de los medios de comunicación electrónicos</i>	49
	<i>Las principales modificaciones introducidas por la Reforma de 1996</i>	50
	<i>La labor del IFE</i>	53
	<i>Observaciones</i>	53
III.	CONCLUSIONES	57
	ANEXOS	63



INTRODUCCIÓN

1. En diciembre de 1996 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de México acordaron una revisión del Proyecto para la Asistencia a la Observación Electoral (MEX/94/001), vigente desde 1994. Entre las actividades contempladas por dicha revisión consta la misión a México de un grupo de expertos internacionales para realizar un análisis del sistema electoral, con especial atención a las reformas electorales de 1996, las cuales regirán los comicios del 6 de julio de 1997. Es de recordar que en 1994 las Naciones Unidas, a solicitud del Gobierno de México, proporcionó apoyo técnico a una misión de expertos que realizó un análisis de la reforma electoral de 1994.
2. El grupo de expertos se constituyó en México D.F. el 20 de abril del presente y finalizó su labor el 20 de mayo. Estuvo integrado por el Dr. Dieter Nohlen, catedrático de ciencia política de la Universidad de Heidelberg, Alemania; el Dr. Felipe González Roura, profesor de Derecho Político y Electoral en la Universidad de Morón, Argentina, quien también actuó como coordinador de los trabajos de esta Misión¹, y el Dr. Daniel Zovatto, consultor internacional y ex Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
3. El objetivo del grupo de expertos fue preparar un análisis del sistema electoral mexicano, con particular énfasis en: (a) el grado de confiabilidad de los órganos electorales; (b) la representatividad del sistema político; y (c) las condiciones de equidad de la contienda político-electoral. A la luz de este objetivo principal, el presente Informe presta particular atención al estudio de: (a) la conformación de los órganos electorales; (b) los procedimientos para la verificación del padrón electoral; (c) los mecanismos de prevención para evitar la manipulación y coacción del voto; (d) la Justicia Electoral; (e) los medios de impugnación; (f) los nuevos mecanismos para la integración de las Cámaras; (g) el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales; y (h) el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica. En suma, el Informe analiza la Reforma de 1996 y el impacto de la misma de cara al proceso electoral del próximo 6 de julio, así como respecto del fortalecimiento de la democracia en México.
4. La labor del grupo estuvo dividida en tres etapas. La primera fue destinada a la discusión y al análisis de la legislación electoral mexicana y de los procedimientos administrativos realizados por los organismos electorales, con especial énfasis en la Reforma de 1996. La segunda, se dedicó a un intercambio de opiniones con los diferentes partidos políticos, organismos no gubernamentales, organismos de investigación política y otros sectores relevantes. La tercera, consistió en la elaboración del Informe.

¹ El Dr. González Roura es también Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina.

5. El presente Informe, queda configurado en tres grandes apartados, además de los anexos:

- I. La Reforma Electoral de 1996 : Contexto Histórico-Político.
- II. Análisis de la Reforma Electoral de 1996, con una evaluación específica de las siguientes áreas: (A) la autoridad electoral administrativa; (B) la administración del proceso electoral; (C) la justicia electoral; (D) el sistema de representación; y (E) las condiciones de equidad de la competencia político-electoral.
- III. Conclusiones

Anexos I y II

6. La metodología empleada en la elaboración del presente Informe consiste en examinar la Reforma Electoral de 1996 de manera comparativa, poniendo particular atención a tres aspectos principales:

- Determinar la compatibilidad y coherencia entre los objetivos planteados previos a la Reforma de 1996 y las modificaciones adoptadas en este sentido, así como la percepción que se tiene de ellas.
- Comparar la Reforma de 1996 *vis a vis* al régimen anterior (1994) con el objeto de evaluar los avances y cambios sustantivos producidos.
- Analizar la Reforma de 1996 a la luz del Derecho Electoral Comparado latinoamericano.

Las percepciones y observaciones de los actores políticos así como de organismos de la sociedad civil respecto a la Reforma de 1996 constan en los anexos I y II de este Informe.

7. A todas las personas e instituciones que dedicaron parte de su preciado tiempo, nuestra más sincera gratitud y agradecimiento por las facilidades y hospitalidad prestadas, así como por haber proporcionado a la misión los elementos necesarios para su desempeño. Un especial agradecimiento al Lic. Manuel Carrillo Poblano, Coordinador designado por el Instituto Federal Electoral (IFE) para la labor de la misión, así como para los funcionarios de las Naciones Unidas en México, especialmente al Sr. Nguyen Huu Dong, quienes han contribuido con su apoyo a la terminación en tiempo y forma de esta misión.

8. Por último se señala que las opiniones vertidas en este Informe son de responsabilidad del Grupo de Expertos y no corresponden necesariamente a las de las Naciones Unidas.

I. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996: CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

A. Antecedentes de la reforma de 1996

9. Un análisis de la Reforma de 1996 demanda necesariamente una lectura de la misma en función del contexto histórico-político en que ella se produjo. El referente principal y objetivo central de la misma, es el sistema político mexicano y su gradual evolución desde un sistema de partido hegemónico a uno de competencia pluripartidista.
10. En el centro del sistema político mexicano se encuentra el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que desde su origen y hasta la fecha ha ganado todas las elecciones (tanto del Ejecutivo como de ambas Cámaras del Congreso de la Unión), y que se ha identificado indisolublemente con el Estado y con el desarrollo del país en todas sus dimensiones. Dentro de este proceso, las elecciones de 1988 marcaron un hito, ya que un candidato de la oposición se muestra por primera vez capaz de poner en juego el triunfo del PRI en unas elecciones generales cuya legitimidad fue duramente cuestionada debido al alto grado de irregularidades que tuvieron lugar durante su desarrollo.
11. Así, a partir de esta fecha viene afianzándose, progresiva y gradualmente, un mayor grado de competencia entre el partido en el poder (PRI) y los dos partidos principales de la oposición: el tradicional Partido de Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ello trae como consecuencia por un lado, una mayor importancia de las reglas de juego para decidir quien gobierna el país, aspecto éste puesto de relieve por la oposición y, por el otro, el surgimiento de conflictos post-electorales –originados en una legislación electoral sospechosa– que no sólo cuestionan la legitimidad de los resultados electorales sino también la del sistema político mismo.
12. Desde entonces (si bien el proceso de reformas arranca a partir de 1977-1978) se inició un proceso permanente de reformas electorales que en el último decenio exhibe un ritmo cada vez más acelerado, sucediéndose así las reformas de 1990, 1993 y 1994, y provocando que en los últimos diez años ninguna elección se haya llevado a cabo con la misma ley electoral.
13. Estos cambios a nivel nacional deben a su vez ser analizados a la luz del nuevo *orden* internacional en el que, por un lado, la democracia alcanza su mayor reconocimiento como valor y como sistema político y, por el otro, en el que la globalización reduce, al menos en el mundo occidental, la viabilidad de modelos no democráticos, a la vez que repercute fuerte y negativamente, en lo económico si el país no presenta sólidas credenciales democráticas, jugando en ello las elecciones un papel central. Un

corolario adicional radica en la crisis política originada en el conflicto de Chiapas, así como en la crisis económico-financiera de 1994-1995, cuyos desenlaces gravitan en la inserción de México en el mundo, especialmente en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC).

14. Es precisamente dentro de este contexto donde hay que ubicar la necesidad de la legitimidad otorgada por elecciones no cuestionadas, que se fundamentan en un sistema electoral reformado, logrado vía la negociación y el consenso entre todas las fuerzas políticas.
15. Vale mencionar también un segundo referente de la Reforma, que pasa por la necesidad de acortar la distancia que existe entre lo normativo y lo sociológico; brecha que en el caso mexicano (también común en Latinoamérica) es causa constante de desconfianza y de lecturas contradictorias, ya que mientras unos priorizan los avances en lo normativo, otros, en cambio, centran su atención en lo sociológico.
16. Un tercer referente, por último, radica en el mayor protagonismo que gradualmente viene jugando la sociedad civil, en particular en lo que se refiere a la observación de las elecciones por grupos nacionales. Estos en el proceso electoral de 1994, jugaron un papel novedoso e importante en pro de la transparencia y de las asignaturas pendientes respecto a mayores grados de autonomía e imparcialidad de los organismos electorales y de mejores condiciones de equidad de la contienda político-electoral. Paralela a la observación nacional con ocasión del proceso electoral de 1994, vienen desarrollándose la observación y asistencia internacionales, en el marco de la cual se inscribe esta nueva misión técnica de las Naciones Unidas.

B. Estrategia y objetivos de la reforma

17. Con posterioridad a las elecciones de 1994, y en el marco de un escenario político en el que subsisten y se superponen legados y cambios, nuevos retos y demandas concretas de parte de la oposición, surge la propuesta del Presidente Zedillo de avanzar hacia una nueva reforma electoral, esta vez *definitiva* en sus propias palabras y basada en el consenso, para romper de una vez por todas con el ciclo reforma-elección-reforma. Se busca de esta manera acabar con las reformas continuas las cuales, pese a algunos avances, no lograron ni disminuir el grado de desconfianza ni quitarle a ésta su argumento principal.
18. Este objetivo central se confirmó en la estrategia escogida por el Presidente Zedillo frente a la presión de la oposición para llevar adelante la reforma de 1996, al introducir por primera vez una reforma electoral por la vía de la negociación y la búsqueda del consenso. De hecho el proceso de la reforma se hizo eco de las diferentes demandas de la oposición y varios de los acuerdos alcanzados dieron a entender que se trataba de un proceso de consenso.

19. En este marco, la Reforma de 1996 se inició con el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional, firmado el 17 de enero de 1995, entre el Presidente de la República y los cuatro partidos con representación parlamentaria: PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo (PT). Las partes expresaron en el citado documento el compromiso de establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral y asegurar la legalidad, la equidad y la transparencia de los procesos electorales. Luego de un largo y zigzagueante proceso de negociaciones durante 18 meses, la Reforma llegó a su punto culminante en julio de 1996 con la aprobación, por consenso de las principales fuerzas políticas, de la reforma constitucional. Sin embargo, al pasar al ámbito de la legislación secundaria, los partidos de la oposición por desacuerdos con el partido en el gobierno, especialmente en relación con el tema de la financiación de los partidos políticos, negaron su apoyo a la aprobación de la ley electoral, la cual entró en vigor debido a los votos provenientes exclusivamente de la mayoría parlamentaria del PRI.

C. El alcance y contenido de la reforma

20. La Reforma de 1996 giró en torno a los siguientes ejes principales, a saber.
 - Asegurar condiciones de plena autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE). Ello se logra mediante la salida definitiva y completa del Poder Ejecutivo del seno del Consejo General del IFE (se pone fin a la presencia del Secretario de Gobernación en la Presidencia de este órgano) y se suprime el derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, si bien conservan el derecho de voz. Por su parte, corresponde ahora a la Cámara de Diputados, a propuesta de las fracciones legislativas, elegir a los ocho Consejeros electorales y a su Presidente por una mayoría de dos terceras partes.
 - Se judicializa por completo el contencioso electoral mediante la introducción de un sistema de calificación de las elecciones que suprime completamente la intervención del Congreso, así como otras importantes modificaciones. Una, se le otorga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación competencias claras en materia electoral. Dos, el Tribunal Electoral se convierte en un órgano especializado del Poder Judicial, dentro de cuya órbita se le incorpora, como máxima autoridad electoral, salvo en las facultades que la Constitución otorga expresamente a la Corte Suprema. Tres, se deposita en esta última la facultad de propuesta ante el Senado de los magistrados del Tribunal Electoral, los que son electos por la Cámara Alta (Senado) por mayoría de dos terceras partes.
 - Se modifican las reglas de integración de las Cámaras del Congreso, tanto en lo que se refiere a la de Diputados como a la de Senadores, destacándose la introducción del tope de sobrerepresentación para el partido más votado en las elecciones a la

Cámara de Diputados y la introducción del principio de representación proporcional para una parte de los miembros de la Cámara de Senadores.

- Se modifican asimismo las normas en relación con los partidos políticos y las agrupaciones políticas, y se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Se introducen modificaciones de particular relevancia tendientes a crear condiciones más equitativas en la competencia político-electoral, mediante un doble mecanismo. Por una parte, un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos –tanto para las actividades permanentes como para las electorales y específicas– acompañados de nuevos topes de gastos de campaña y mecanismos más rigurosos de control. Por la otra, se mejora el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión), y se le conceden al IFE mayores facultades de monitoreo en este ámbito.

II. ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

A. La autoridad electoral administrativa: el Instituto Federal Electoral (IFE)

21. Como fué señalado anteriormente, para facilitar una adecuada comprensión de la incidencia de las reformas de 1996 en relación con la estructura y el funcionamiento de la autoridad administrativa y el procedimiento electoral, es conveniente un análisis descriptivo y detallado de las mismas, previo a su evaluación.

Funciones y estructura

22. El IFE es el organismo público autónomo, de estructura organizativa desconcentrada, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño (cf. art. 41 de la Constitución), responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Lo conforman representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos nacionales registrados y ciudadanos que no ocupan cargos en el gobierno y que no están comprometidos con partido político alguno.
23. Entre sus múltiples funciones, que abarcan todo el amplio espectro de tareas que exige la administración electoral, es decir la preparación, la organización, la conducción y la vigilancia de las elecciones federales, se cuenta la de formar el padrón electoral, atender a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, efectuar el cómputo de los resultados, declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y expedir las correspondientes constancias. En cuanto a las elecciones presidenciales, como se observará posteriormente, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial al que se le ha

conferido la función de calificar dicha elección. También le corresponde al IFE regular la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

24. Su estructura se encuentra articulada en tres tipos de órganos distribuidos en todo el país:
- Los *Consejos*, con funciones directivas, integrados en forma colegiada, en cuya composición predominan representantes ciudadanos sin cargos públicos ni vínculos partidistas.
 - Las *Juntas Ejecutivas*, con funciones técnico-ejecutivas, integradas predominantemente por personal especializado del llamado Servicio Profesional Electoral.
 - Las *Comisiones*, con funciones de vigilancia, integradas fundamentalmente con representación preponderante e igualitaria de los partidos políticos nacionales registrados.
25. Además de la sede central, ubicada en el Distrito Federal, existen delegaciones en cada una de las 32 entidades federativas y sub-delegaciones en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, con el mismo esquema organizativo. También forman el sistema los órganos seccionales destinados a la recepción de los votos, denominados *mesas directivas de casilla*. En el caso de los Consejos Locales y Distritales, éstos se instalan y sesionan únicamente durante los períodos electorales.

La situación anterior y la reforma de 1996

26. El IFE fue objeto, desde su creación como organismo permanente en 1990, de sucesivas modificaciones en la composición y en las atribuciones de sus órganos, tendientes a crear condiciones de confianza en la objetividad e imparcialidad de su actuación. La reforma de 1994 produjo lo que se dio en llamar la *ciudadanización* del Instituto, con la incorporación a los Consejos, en sus diferentes niveles, de miembros elegidos por el Poder Legislativo denominados *consejeros ciudadanos*, expresión mediante la cual se quería significar que se trataba de personas sin cargo de gobierno y ajenas a todo partido político.
27. En cuanto al órgano directivo del IFE en particular –el Consejo General– se completaba su conformación con cuatro *consejeros legislativos*, que representaban a los grupos parlamentarios de la mayoría y de la primera minoría en cada una de las Cámaras del Congreso, como así también con un consejero por cada partido político nacional con registro. La presidencia del cuerpo era ejercida por un consejero del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación, de modo tal que el Poder Central ejercía directa intervención en la dirección del Instituto a través de dicho funcionario, que contaba con voz y voto.

28. Si bien la *ciudadanización* representó en su momento un importante avance en la búsqueda del objetivo señalado, el mantenimiento de un representante del Poder Ejecutivo con derecho a voto en la presidencia del órgano superior de dirección del IFE –lo que podía resultar en cierto modo contradictorio con los principios de independencia, imparcialidad y objetividad que según la Constitución deben regir su cometido, teniendo en cuenta la larga historia de simbiosis entre el partido mayoritario y las autoridades de gobierno– subsistía como factor generador de fuertes críticas y de profunda desconfianza en la oposición.
29. Así, entonces, las reformas constitucionales y legales de 1996 referidas al IFE tuvieron por finalidad dar respuesta a tales reclamos mediante la conformación de un organismo de administración electoral que quedara al abrigo de toda sospecha de parcialidad, garantizando su plena independencia y autonomía. Para ello la exclusión del Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE se erigió en un punto central, como lo testimonian las *Bases para las Reformas Político-Electoral* firmadas en enero de 1995. De tal suerte, la nueva normativa constitucional sancionada en 1996, al dejar al Poder Ejecutivo sin presencia en el seno del IFE, importa la consagración, a nivel normativo, del principio de independencia de esa autoridad electoral frente a la administración central, todo lo cual representa un paso importante hacia la mayor credibilidad del Instituto.
30. La Reforma establece un mayor pluralismo en la representación que el Congreso de la Unión tiene en el Consejo General del Instituto pero a su vez consolida, como contrapartida, la independencia del IFE frente a ese Poder. Lo primero se produce al ampliarse a todos los grupos parlamentarios con afiliación de partido el derecho a proponer un *consejero legislativo*, a diferencia del régimen anterior en que sólo la mayoría y la primera minoría estaban representadas, mediante un senador y un diputado cada una. Lo segundo, al privarse a dichos consejeros del derecho al voto, por lo que los representantes de esa rama del Gobierno no tienen ya poder de decisión en el seno del Instituto Federal Electoral.
31. Es de destacar, asimismo, el aumento de seis a ocho del número de los antes denominados *consejeros ciudadanos* –ahora *consejeros electorales*– a los que debe sumarse un consejero más con funciones de presidente, que es elegido también por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. Estas medidas acentúan el denominado proceso de *ciudadanización* del Consejo General comenzado en 1994 y dejan ahora la responsabilidad decisoria en ese órgano superior únicamente en cabeza de los consejeros electorales.
32. Débese apuntar, por lo demás, la inclusión de nuevas condiciones para poder ejercer esta función, con el evidente propósito de que las personas a designar como consejeros electorales se encuentren desvinculadas de intereses partidarios, para asegurar en la mayor medida su objetividad e imparcialidad. En efecto, la ley aumentó de tres a cinco años el lapso durante el cual el candidato a consejero electoral no debe haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en ningún partido político (art. 76 COFIPE) con

anterioridad a su nombramiento, y no sólo prohíbe ser consejero de esa clase a quien tenga o haya tenido algún cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación sino que agrega el requisito de no haber sido registrado como candidato a tales cargos en ese mismo lapso. Se añadió asimismo, por decreto publicado el 31 de octubre de 1996, la condición de no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación.

33. Es importante hacer notar, con referencia a quienes ocupan actualmente el cargo de consejeros electorales en el Consejo General, que si bien la ley sólo requería para su designación una mayoría calificada de los dos tercios de votos de los diputados presentes todos ellos obtuvieron el consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria (PRI, PAN, PRD y PT).
34. El nuevo Consejo General se conforma entonces actualmente por veintidos miembros, de los cuales solamente nueve –el consejero presidente y los ocho consejeros electorales– disponen de voz y voto. A ellos se agregan, con voz pero sin voto, el secretario ejecutivo, que funge como secretario del Consejo, cuatro consejeros legislativos (que corresponden actualmente a los grupos parlamentarios de los partidos antes mencionados) y ocho consejeros representantes de los ocho partidos políticos nacionales registrados.
35. En relación con las facultades del Consejo General y de su presidente cabe destacar tanto una ampliación como un fortalecimiento de las mismas, lo cual produce una mejor articulación de los órganos directivos con los ejecutivos. Así, los directores ejecutivos del Instituto no son ya designados conforme a la propuesta del Director General –figura sustituida por la del Secretario Ejecutivo– sino a propuesta del Consejero Presidente.
36. Este último preside también ahora la Junta General Ejecutiva, en tanto que antes lo hacía el funcionario que ocupaba el desaparecido cargo de Director General. La referida Junta ve asimismo recortados sus poderes en ciertos aspectos en beneficio del Consejo General, ya que, por ejemplo, de acuerdo con la nueva regulación, no *fija* ya las políticas y los programas del IFE sino que solamente las *propone* . El Secretario Ejecutivo, por su parte, no preside la Junta General Ejecutiva, como en el pasado lo hacía el Director General, sino que únicamente la coordina. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que el Secretario Ejecutivo fue designado por consenso, y otro tanto ocurrió con los directores ejecutivos.
37. Otra disposición que evidencia el mayor control conferido al Consejo General y a su presidente es la que establece la obligación del Secretario Ejecutivo de informarles permanentemente de sus tareas de orientación y coordinación de las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto (art. 89 COFIPE). También dicho Consejo ejerce un control directo sobre la integración y

funcionamiento de los órganos del IFE por conducto de su Presidente y de las comisiones (art. 82, b, COFIPE).

38. En este sentido, la creación por ley de cinco comisiones permanentes, integradas exclusivamente por consejeros electorales –de *Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas*; de *Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión*; de *Organización Electoral*; de *Servicio Profesional Electoral* y de *Capacitación Electoral y Educación Cívica*– coadyuvan a la ya señalada articulación, posibilitando una colaboración y vigilancia directas del Consejo General en áreas fundamentales de la labor del IFE, lo que puede considerarse como una medida adicional que contribuye a la imparcialidad de las decisiones.
39. Entre las ampliadas y redefinidas atribuciones del Consejo General se cuentan, asimismo, las de designar a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y de expedir el reglamento de sesiones de dichos consejos. Por su parte, la Junta General Ejecutiva pierde asimismo la facultad de proponer a los consejeros de los órganos de dirección locales para su nombramiento por el Consejo General, que ahora queda en manos del Presidente del Consejo y de los propios consejeros electorales. Igualmente destacable es la nueva disposición por la que el estatuto que rige el Servicio Profesional Electoral queda sujeto solamente a la aprobación del Consejo, y no ya a la del Poder Ejecutivo.
40. Similar reforzamiento se produce en las potestades de los Consejos Locales, al establecerse que la designación de consejeros distritales se realiza a propuesta de su presidente y de los propios consejeros, a diferencia del régimen anterior en que las propuestas eran efectuadas por las Juntas Ejecutivas. En igual sentido se inscribe la facultad de nombrar comisiones y supervisar las actividades de dichas Juntas Ejecutivas (art. 105 COFIPE). Su integración se modifica en consonancia con los cambios producidos en la del Consejo General. Ahora se forman por siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien fungirá como Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General, que pueden ser reelectos. Entre sus nuevas atribuciones se destaca la de efectuar el cómputo de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional a nivel de entidad federativa y la de nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.
41. En cuanto a la integración de los Consejos Distritales, ésta se replantea en la misma forma y términos que la de los Consejos Locales, es decir, se conforman actualmente con siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como Vocal Ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.
42. Finalmente, en cuanto a las mesas directivas de casilla –destinadas a la recepción de los votos el día de los comicios– la ley recoge un sistema de designación de sus

autoridades –presidente, secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales– por doble insaculación, que había sido ya puesto en práctica en las elecciones de 1994 a propuesta del PRD y que asegura un factor aleatorio de altísimo grado para descartar cualquier sospecha de nombramiento en función de simpatías políticas, según se explica en el apartado II.B.

43. En suma, en materia de integración del Consejo General del IFE se considera que las modificaciones introducidas son compatibles con uno de los objetivos de la reforma de 1996, cual es conferir al Instituto un mayor nivel de autonomía e independencia, así como un mayor profesionalismo y nivel técnico. Esta apreciación se justifica en el hecho de que el poder de decisión se otorga a ciudadanos que deben poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en la materia político electoral, a la vez que gozar de buena reputación y no tener vinculación con fracciones políticas.
44. Por otra parte, la reforma de 1996 configura un diseño equilibrado, si bien complejo y potencialmente conflictivo –especialmente entre consejeros electorales y el aparato burocrático-técnico– donde las resoluciones son, en última instancia, responsabilidad de los consejeros electorales, pero donde los partidos políticos y sus grupos parlamentarios pueden hacer oír su voz y de esta manera participar de la toma de decisiones.

La integración de los órganos desconcentrados

45. Una de las cuestiones más controversiales por su significancia política en relación con los propios objetivos de la reforma fue la integración de los 32 consejos locales y de los 300 consejos distritales. La importancia de este tema radica en el hecho de que la oposición consideró que las reformas relevantes producidas a nivel central del IFE debían tener lugar también en los órganos desconcentrados. De lo contrario, el temor era –y sigue siendo, en parte– de renovación a nivel central y de continuidad a nivel de estos últimos órganos. Por otra parte una norma transitoria del COFIPE autorizaba a los partidos políticos a formular impugnaciones fundadas contra los consejeros presidentes de los consejos locales –hasta entonces vocales ejecutivos– para que eventualmente fueran removidos. En igual situación se encontraban los consejeros presidentes de los consejos distritales. Resultado de todo ello fue la integración de una comisión con consejeros electorales del Consejo General con el objeto de recibir las impugnaciones de los partidos contra quienes fungían como consejeros presidentes locales, evaluar si eran fundadas y eventualmente removerlos y proponer reemplazantes. En igual forma procedió dicha comisión en relación con los consejeros presidentes de los consejos distritales.
46. En cuanto a los primeros se presentaron 30 impugnaciones contra 23 presidentes de Consejos Locales: 22 por parte del PRD, cinco del PAN y tres del PT. Finalmente la comisión consideró fundadas nueve impugnaciones y se procedió a los correspondientes reemplazos en el Distrito Federal y en los estados de Guerrero, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Empero, de estas nueve

designaciones siete fueron objetadas, por lo que se dispuso efectuar un seguimiento del desempeño de dichos funcionarios.

47. Para la integración de los Consejos Locales la comisión se puso en contacto con las autoridades electorales locales, con los representantes de los partidos y de agrupaciones cívicas. Ante la dificultad para conseguir el acuerdo de todos los partidos para la totalidad de las propuestas, se optó por el criterio de que por lo menos todos estuvieran de acuerdo con el equilibrio construido en la conformación de los consejos locales. Asimismo, y ante la subsistencia de objeciones a diferentes propuestas, se estableció el criterio de que ningún partido pudiese objetar más de dos propuestas en cada uno de los 32 consejos locales. En definitiva, de la lista de 384 candidatos –seis titulares y seis suplentes por cada uno de los consejos locales– solamente fueron objetadas 14 personas, y ningún consejo en su totalidad.
48. Con igual criterio se procedió en cuanto a la integración de los consejos distritales, es decir buscando el consenso de los partidos o, en todo, caso, que no hubiera objeción a la mayoría de los consejeros distritales. Respecto de los 3600 consejeros distritales designados por los consejos locales, en 29 de los 32 consejos locales las votaciones a estos efectos fueron unánimes, en dos fueron de seis a favor y uno en contra y en uno de los consejos de seis a favor y una abstención. En cuanto a los 300 vocales ejecutivos que fungían como presidentes fueron impugnados un total de 80, habiéndose formulado 78 observaciones por parte del PRD, cinco del PAN y una del Partido Verde Ecologista. Treinta y una de estas impugnaciones prosperaron, a lo que cabe agregar seis renunciaciones, por lo que en definitiva fueron reemplazados 37, debiéndose señalar que la mitad de los nuevos funcionarios provinieron de las propias filas del servicio profesional electoral.
49. Lo anterior evidencia el gran esfuerzo llevado a cabo en este ámbito con el objeto de dar credibilidad a las autoridades de los órganos desconcentrados. A la fecha de cierre de este informe, esta Misión no ha sabido de ninguna deficiencia grave en cuanto al funcionamiento de dichos órganos. Sin embargo se pudo constatar la subsistencia de cierto grado de desconfianza en los partidos de oposición y en las asociaciones civiles en relación a las personas que ocupan los niveles intermedios en el IFE. Ello por cuanto el 60% de la estructura técnica actual ya operó en las elecciones de 1994 y porque el 90% estuvo en algún escalón de la organización. Por otro lado, vale reconocer que el nivel de capacitación, fruto de la experiencia de las elecciones de 1994, es superior al que existía en las pasadas elecciones generales.
50. En este sentido se aprecia que los partidos políticos con representación parlamentaria que opinaron sobre el tema y nueve de las diez asociaciones civiles que hicieron lo propio, coinciden en asignar una confiabilidad *alta* y *muy alta* al Consejo General, en tanto que la Junta Directiva sólo merece una confiabilidad entre *media* y *alta* –aunque con predominio de la *alta*– con excepción del PRD que sólo le otorga una confiabilidad *baja*. Las juntas locales y distritales, por su parte, son calificadas con un grado de confiabilidad que va de *muy alta* (solamente Presencia Ciudadana Mexicana le otorgó el puntaje más alto) a *muy baja*, con predominio de la *media* (ver anexos I y II).

Observaciones

51. La complejidad de la organización del IFE tiene su origen en las sucesivas modificaciones en su composición y en sus funciones llevadas a cabo con el fin de construir una institución capaz de llevar adelante un proceso electoral que termine con la gran desconfianza tradicionalmente existente en México en todo lo que atañe a la administración de los procesos comiciales. Esta desconfianza, que se traduce en un estado de sospecha permanente, con denuncias de carácter genérico que no siempre tienen respaldo fáctico, explica el intento de buscar un equilibrio entre la presencia del gobierno, de los ciudadanos y de los partidos políticos en la conducción del proceso electoral y el establecimiento de sucesivas instancias de control que conforman un sistema conocido como de *candados y contracandados*.
52. Hay empero, actualmente, coincidencia entre los principales actores políticos y sectores relevantes de la sociedad en caracterizar la última reforma en este aspecto como un importante *avance*, juicio que es plenamente compartido por esta Misión. En este sentido, caben mencionar dos medios aptos en la consecución del propósito expresado en el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional de *lograr el fortalecimiento del régimen democrático y de las instituciones y de los procesos políticos, y de establecer las necesarias condiciones de confianza para ello* : por un lado la desaparición como integrante del Consejo General del IFE de la figura del *consejero del Poder Ejecutivo*, encarnada en el Secretario de Gobernación, y la supresión del derecho de voto de los consejeros legislativos; y, por otro, el reforzamiento de las facultades de los Consejos en sus distintos niveles. La presencia de los partidos políticos en todas las instancias del sistema, por otra parte, permite un control permanente de los actores del proceso sobre todos los actos de la autoridad electoral.
53. Comparando la organización electoral a nivel latinoamericano se destaca en primer lugar, la gran variedad existente en esta materia en los países del continente y, en segundo lugar, que los diferentes sistemas puestos en práctica responden a las necesidades socio-políticas de cada uno de esos países. Esto es especialmente cierto para el caso mexicano: el IFE, como órgano responsable supremo de la administración electoral, con su alto grado de desarrollo institucional responde a las necesidades actuales del contexto político mexicano.
54. Este mismo contexto, que explica la peculiaridad de esta organización electoral, condiciona asimismo la eficacia y la credibilidad del sistema, por lo que éstas deberán medirse de acuerdo con el desarrollo y la culminación del proceso en curso y con la percepción que, en definitiva, tengan de él los distintos actores políticos. Y es que pese a los grandes avances logrados por la reforma, subsisten algunos elementos ya señalados por parte de la oposición que, según criterios políticos, podrían llegar a influir en la valoración del IFE como institución y como gestor del proceso electoral. En este sentido, si bien el rompimiento del consenso en la elaboración de la legislación secundaria no es óbice a que ésta pueda ser objetivamente valorada en este aspecto como superior a la que regía anteriormente, tal circunstancia no deja de constituir una dificultad adicional que el

IFE deberá afrontar en su tarea de disipar la cuota de desconfianza que aún subsiste en algunos actores, llevando adelante un proceso electoral absolutamente transparente.

55. En el orden comparativo latinoamericano es de señalar que el sistema de organización electoral mexicano se inscribe dentro del reducido grupo de países del continente en los cuales la administración electoral y lo contencioso-electoral se han conferido a órganos distintos.
56. Vale también poner de relieve que la duración del mandato de los consejeros electorales (siete años) es solamente superada, entre los órganos colegiados extrapoder del ámbito latinoamericano, por el de los miembros del tribunal electoral de Panamá (diez años). Cabe añadir, desde otro ángulo, que la ley no prevé una renovación escalonada de los consejeros electorales del IFE, por lo que al haber sido designados simultáneamente por un período de siete años la valiosa experiencia que habrán sin duda de adquirir durante ese tiempo quedará muy probablemente sin transmitirse personalmente a sus sucesores, puesto que la ley no contempla pero tampoco prohíbe la reelección.
57. Igualmente destacable es la representación directa –aunque sin derecho a voto– acordada a los partidos políticos en las instancias colegiadas del sistema, como así también la cantidad de integrantes del Consejo General, que lo convierten en la autoridad electoral con mayor número de miembros en el ámbito tomado como referencia. Esta última característica es merecedora de alguna reserva, toda vez que la existencia de un elevado número de vocales lleva naturalmente a una mayor diversidad de opiniones y puede conspirar, por consiguiente, contra la indispensable rapidez y eficiencia en la gestión administrativa electoral.
58. Queda por preguntarse cuál es el motivo que justifica la representación del Poder Legislativo en el Consejo General del IFE a través de los *consejeros legislativos* propuestos por los grupos parlamentarios, más allá de que pueda resultar eventualmente útil para canalizar inquietudes del máximo órgano del Instituto que requieran ser satisfechas por vía legislativa. En efecto, si bien estos consejeros representan formalmente a dicho Poder, en la práctica conducen a una doble representación de los partidos con presencia en el Congreso, toda vez que éstos ya integran el Consejo a través de los consejeros que les corresponden en su calidad de partidos nacionales.
59. Esta Misión considera importante, finalmente, para la consolidación del sistema surgido de las reformas de 1996, y en esta crucial etapa en la que la sociedad política espera la demostración práctica de sus bondades, que quienes tienen responsabilidades de conducción en el IFE presten particular atención a la percepción que de él pueda tener la sociedad si ésta fuera llevada en algún momento a pensar –con o sin razón– que no existe la deseable armonía en la gestión interna del organismo, so pena de quedar mellada en forma irreparable la nueva credibilidad tan trabajosa y costosamente construida. En este sentido se considera esencial preservar la imagen institucional del IFE evitando la pluralidad de voces y la innecesaria exteriorización de eventuales disensos que, si bien son naturales en todo órgano colegiado, tratándose de la autoridad electoral en un

contexto político como el de México no pueden sino debilitar la confianza que en ella deposita la ciudadanía.

B. La Administración del proceso electoral

60. Los avances detectados en este punto son más bien consecuencia de las acciones desarrolladas por el IFE en sus distintos niveles y servicios que de modificaciones normativas, que han sido escasas en este aspecto. Se destacan, empero, las previsiones legales referidas a la inclusión de la fotografía de los electores en las listas nominales definitivas, dispuesta por pedido de los partidos de oposición como medida adicional –y muy costosa– de seguridad, así como distintos procedimientos para el control de dichas listas por parte de las referidas entidades políticas, mediante la entrega de las mismas en medios magnéticos y también en forma impresa (arts. 159 y 161 COFIPE).

El Registro Federal Electoral y el padrón

61. El tema del padrón fue en 1994 uno de los más importantes del debate, pues en él se centraban las principales sospechas del fraude a cometerse. Los *rasurados* –electores eliminados sin razón– y los *fantasmas* –personas registradas pero inexistentes en las listas– motivaban las principales observaciones.
62. Lo atinente al padrón electoral se encuentra regulado en la Constitución, en la ley reglamentaria electoral (COFIPE), en los acuerdos del Consejo General del IFE y en los acuerdos de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación del Registro Federal de Electores.
63. Los ciudadanos –que son los mexicanos mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir– tienen la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores para la formación del Catálogo General de Electores, del cual derivará el Padrón Electoral, y de solicitar la *credencial para votar con fotografía*. Las *listas nominales de electores* son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado la mencionada credencial.
64. Muchos de los problemas suscitados en oportunidades pasadas con respecto al padrón, no se presentan ya o bien fueron solucionados, a lo que cabe agregar que los partidos cuentan con mayor acceso en materia de información y verificación, lo que contribuye positivamente como elemento generador de confianza. Las críticas que se formulan tienden a ceñirse a los aspectos técnicos, y las anomalías detectadas no son ya inmediatamente asociadas a una intencionalidad fraudulenta. Los responsables del IFE identifican como principales problemas que dificultan la actualización del padrón los mismos ya señalados en 1994, esto es la movilidad demográfica, la amplitud del territorio

con áreas de difícil acceso, la concentración y dispersión social, las asimetrías socioeconómicas y las diferencias culturales.

65. A los efectos de cumplir con la finalidad de tener un padrón integral, auténtico y confiable, los servicios responsables realizan actividades de mantenimiento y actualización para mejorarlo. Mediante las primeras se procura detectar registros duplicados –para lo cual, en particular, se efectúan comparaciones fotográficas– bajas por defunción y como consecuencia de resoluciones judiciales, así como bajas por cancelación de las credenciales que no fueron recogidas por los interesados al 30 de septiembre del año siguiente a aquél en que solicitaron su inscripción. Es de señalar que al igual que en muchos países de América Latina, es frecuente el caso de ciudadanos cuyo fallecimiento no ha sido registrado o lo ha sido con errores, lo que dificulta la depuración. También constituye un serio problema la falta de cumplimiento de la obligación legal de dar aviso del cambio de domicilio.
66. Todos los años se realiza una campaña intensa de actualización de tres meses y medio de duración. En septiembre de 1996 el IFE instaló 2,929 módulos a ese efecto, a los cuales se agregaron 1,302 en diciembre, con intervención de los partidos a través de las comisiones de vigilancia. Se efectuaron asimismo programas intensos de convocatoria, mediante los medios masivos de comunicación e incluso con notificaciones personales para que los interesados retiren sus credenciales, y con utilización, además, de una multiplicidad de elementos propios de los modernos recursos publicitarios, debiéndose destacar, asimismo, la cobertura de los distintos grupos étnicos mediante carteles traducidos a 39 idiomas indígenas.
67. Es de hacer notar que los ciudadanos tienen en forma permanente la posibilidad de acudir a las oficinas y módulos del Registro Federal Electoral del IFE para inscribirse, denunciar cambios de domicilio, solicitar la expedición de la credencial o su reposición y la corrección de datos. Se llegó así, al 17 de abril de 1997, a contar con un padrón electoral que incluye al 95.5% de la población mayor de 18 años, y con una lista nominal que cubre el 93.9% de esa misma población. Los ciudadanos inscritos eran 53'118,049 y las listas nominales incluyen a 52'233,957 electores, o sea al 98.83%. Es dable señalar que la proporción de *credencializados* pasó de 1991 a 1994 del 93.43% al 96.31%, para llegar en 1997 al porcentaje ya mencionado. Estas cifras eran preliminares a la fecha indicada, en virtud de que faltaban efectuar los ajustes resultantes de las observaciones formuladas por los partidos políticos así como de las rectificaciones solicitadas por los ciudadanos a las listas nominales exhibidas y de la aplicación de programas de depuración interna.
68. Por otra parte, el crecimiento del padrón fue del 21% en el período 1991-1994, y del 11.8% en el período 1994-1997. Las listas nominales crecieron, a su vez, el 24.6% en el primer período considerado y el 14.21% en el segundo.

69. El padrón base del actual es el de 1991, depurado íntegramente en 1992, con el agregado de la credencial fotográfica en 1994 y las sucesivas campañas de actualización ya mencionadas.

El control de los procedimientos y los medios para evitar la manipulación del voto

70. La fiscalización de los procedimientos referidos a la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales, a la entrega de las credenciales para votar y a las campañas anuales de actualización se lleva a cabo en todos los niveles por medio de las comisiones de vigilancia. Hay así una Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, 32 comisiones locales y 300 comisiones distritales, en todas las cuales los partidos nacionales participan con voz y voto. Por otra parte, los partidos controlan adicionalmente el padrón mediante el ejemplar que se les entrega en soporte magnético (disquetes) –lo cual para el proceso electoral en curso se efectivizó el 15 de marzo de este año– y de las listas nominales, que les fueron entregadas el 25 de marzo. Tienen derecho de formular observaciones, lo que dará eventualmente lugar a las correcciones que correspondieren y a un informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del IFE, el cual puede ser objeto de impugnación ante el Tribunal Electoral.
71. A su vez, a través de la exhibición de las listas nominales en las oficinas municipales, en las oficinas de las Juntas Distritales Ejecutivas y en los lugares públicos que se determinen, los propios ciudadanos tienen oportunidad de verificar su correcta inclusión. Durante el período de exhibición de listas, entre el 25 de marzo y el 14 de abril de 1997, un total de 1'237,820 ciudadanos, es decir 2.36% de los inscritos en ellas, acudieron a consultarlas, de los cuales 1,655 solicitaron la rectificación de sus datos. Los partidos, por su parte, principalmente el PAN, formularon 158,287 observaciones –lo que representa el 0.32% del padrón–. Estas cifras exhiben, por un lado, un cierto desinterés de la ciudadanía por verificar su correcta inclusión en las listas, pero por el otro, parecen mostrar, a la vez, su confianza en el padrón. Esta confianza se justifica por el hecho de que solamente el 0.133% de los que consultaron las listas encontraron errores en ellas y que las observaciones provenientes de los partidos no superaron el 0.32% del padrón, lo que constituye –aún en el caso de que todas ellas tengan sustento– un nivel de inconsistencia relativamente reducido.
72. La credencial con fotografía, introducida a partir de 1992 en un programa cuyo costo alcanzó los setecientos millones de dólares, logró consolidarse como uno de los instrumentos de mayor credibilidad. Se utiliza en diversos trámites y es incluso aceptada por las entidades bancarias, por lo que existe particular interés en obtenerla. Pero el cambio de domicilio no constituye una circunstancia que torne apremiante su comunicación a las autoridades electorales, aun por parte de los ciudadanos con intención de votar, pues éstos tienen siempre la posibilidad de emitir el voto en las llamadas *casillas especiales* para los electores en tránsito, si bien únicamente para las elecciones que les correspondan de acuerdo a la circunscripción, la entidad federativa o el distrito en

que se encuentren. Se produce entonces un contraste entre el interés por obtener la credencial y el desinterés en comunicar el cambio de domicilio, por lo que sería conveniente que la ley contuviera algún tipo de previsión que coadyuvara a su cabal cumplimiento en ese aspecto por parte de los ciudadanos.

73. La inclusión de la fotografía en las listas nominales como elemento inhibitorio del fraude, si bien importa un costo elevado, entre otras razones debido a la utilización de papel de seguridad en la confección del padrón, pareciera justificable en el actual contexto político del país que exige rodear todo el proceso de las mayores seguridades posibles para acrecentar la confianza. La misma opinión cabría en relación con la decisión del Consejo General de incluir el domicilio de los electores en dichas listas como elemento adicional de verificación, decisión que fue una cuestión controvertida en tanto importa hacer pública una información que por algunos es considerada confidencial.

La redistribución

74. Una de las principales debilidades del sistema electoral radicaba en el hecho de que en materia de distritación se seguía utilizando la efectuada en 1977, con base en el censo de 1970, lo que por su desactualización producía importantes desequilibrios en el valor del voto y lesionaba, por tanto, el principio del sufragio igualitario.
75. En este sentido, la nueva distritación tuvo por objeto lograr una mejor distribución de los ámbitos distritales a la vez que una mejor representatividad política de los ciudadanos. La nueva delimitación de los 300 distritos electorales, de los 40 distritos locales del distrito Federal y de las cinco circunscripciones plurinominales, realizada en consonancia con lo dispuesto por el art. 53 de la Constitución se llevó a cabo sobre la base del censo general de población de 1990. Este proceso contó con la participación directa de los partidos y el seguimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y fue aprobado el 31 de julio de 1996 por unanimidad y con la anuencia de las fuerzas políticas, que lo consideraron muy superior y más correcto que el anterior, sin perjuicio de reservas puntuales expresadas por algunos partidos (sobre la incidencia de la redistribución en la distribución de los escaños por partido, ver apartado II. D).

Las casillas de votación

76. En relación con las casillas de votación los aspectos que presentan particular relevancia en materia de la transparencia del voto son: (a) la integración de las casillas; (b) el tipo y la distribución de las casillas; y (c) la presencia de los representantes de los partidos políticos.
77. En cuanto a la integración, la misma se efectúa según el procedimiento siguiente: el Consejo General sortea un mes del calendario que, junto con el que le sigue, son tomados como base para realizar una primera insaculación de un 10% de ciudadanos con

credencial para votar que figuran en las listas nominales de electores de cada sección electoral. Estos ciudadanos son convocados a asistir a un curso de capacitación, luego de lo cual se realiza una segunda insaculación con base, esta vez, en la primera letra del apellido paterno, la cual también es sorteada por el Consejo General, conformándose finalmente las mesas directivas de casilla con los más capacitados, asignándose las funciones a cada uno según su nivel de escolaridad.

78. Es preocupación generalizada la escasa respuesta de la ciudadanía a la convocatoria a los cursos de capacitación para autoridades directivas de casilla. Debe anotarse que no existe sanción por la no concurrencia a dichos cursos. No obstante, en la primera insaculación para la designación de autoridades según el método ya descrito más arriba, que se realizó del 3 al 14 de marzo en los 17 centros regionales del cómputo del Registro Federal de Electores, arrojó un total de 5'093,344 ciudadanos en las 63,608 secciones electorales en que se divide el país, de los cuales quedaron finalmente capacitados 2'073,748, es decir una cifra más de dos veces superior a la cantidad de funcionarios necesarios para cubrir las aproximadamente 103,000 casillas que habrán de funcionar el día de la elección, con lo que quedaron superados los porcentajes de procesos anteriores. Por otra parte, además de haber oportunamente prorrogado por diez días –hasta el 10 de mayo– el plazo de capacitación, el IFE decidió también formar una lista de reserva de tres ciudadanos por casilla para cubrir las vacantes que se generen hasta antes del día de los comicios y establecer un sistema de suplencias entre los ciudadanos seleccionados en la primera insaculación, garantizando el carácter aleatorio del procedimiento.
79. Frente a la consulta efectuada a los partidos con representación parlamentaria y a las organizaciones no gubernamentales acerca del grado de confiabilidad que merece el mecanismo de integración de las casillas electorales los primeros coincidieron en adjudicarle una confiabilidad *alta y muy alta*, en tanto que la apreciación de las segundas varió entre *baja y alta y muy alta*, con predominio de estos dos últimos conceptos (ver anexos I y II).
80. En cuanto al tipo de casillas, el COFIPE prevé tres clases distintas: las ordinarias, las especiales y las extraordinarias. Las *ordinarias*, que admiten un máximo de 750 electores, alcanzarán por lo tanto a una cantidad aproximada de 103,000 para la elección del 6 de julio de 1997 –contra las 96,393 que funcionaron el 21 de agosto de 1994– que serán instaladas en escuelas (49.51%), en oficinas públicas (6.93%), en lugares públicos (12.77%) y en domicilios privados (30.79 %).
81. Las casillas *especiales* –que apenas cuentan con antecedentes en derecho electoral comparado– son las destinadas a posibilitar la votación de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio para las categorías de candidatos que la ley prevé, según la circunscripción, la entidad federativa o el distrito en que se encuentren. Su cantidad no puede ser superior a cinco por distrito y su número y ubicación se determinan según la cantidad de municipios, la densidad poblacional y las características geográficas y demográficas de cada distrito. La necesidad de exhibir la credencial con fotografía, el marcado de dicha credencial y el *entintado* del dedo con el

líquido indeleble constituyen elementos de seguridad que aventan la posibilidad de que por esta vía se pueda votar más de una vez. El Consejo General decidió para esta ocasión aumentar sustancialmente la cantidad de boletas para tales casillas, llevándolas a 750 por cada una, con el objeto de evitar las situaciones producidas en 1994 cuando gran cantidad de electores en tránsito no pudo emitir el sufragio por falta de boletas suficientes.

82. Si bien en principio la existencia de casillas especiales podría servir para facilitar la participación ciudadana, puede no obstante convertirse —como de hecho ocurrió en 1994— en un foco de críticas y de sospechas que puede repercutir negativamente en la evaluación del proceso electoral. La razón es obvia, ya que es probable que el máximo de 750 electores se vea nuevamente superado. Sin embargo, la necesidad de limitar la cantidad de electores en esas casillas especiales se impone, porque de lo contrario se podría fomentar la sospecha de que tales casillas se prestan para inflar el voto a algún partido.
83. En cuanto a las casillas *extraordinarias* son las que se instalan cuando las condiciones geográficas de una sección hacen difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, en lugares que posibiliten su concurrencia.
84. Esta clase de casillas responde al principio de facilitar la participación de la ciudadanía acercando lo más posible las urnas a los votantes potenciales, lo que es ciertamente ponderable. Empero, no puede desconocerse que el mayor número de casillas aumenta también los costos y los problemas logísticos, y conspira ciertamente contra una más rápida obtención de resultados preliminares, dificultando, por otra parte, el control de los partidos, que se ven obligados a un despliegue de representantes que no todos están en condiciones de efectuar.

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

85. Uno de los aspectos que más contribuyen a una favorable percepción del proceso eleccionario en cuanto a su transparencia es la rápida difusión de resultados preliminares, sin interrupciones y desde el cierre mismo de las votaciones, para que la ciudadanía pueda contar, de ser posible en la misma noche de los comicios, con cifras que brinden el mayor grado de certeza y despejen, en lo posible, toda incertidumbre.
86. El programa implementado procura satisfacer estos objetivos. Tiene como meta difundir la noche de la elección de manera inmediata, en el Consejo General, ante los partidos políticos y ante la ciudadanía, antes de que se efectúe el cómputo en los Consejos Distritales, resultados provisionales fehacientes, garantizando la seguridad, la transparencia, la confiabilidad y la integridad de la información en todas sus fases.
87. En la implementación del que ha de ser utilizado el 6 del julio próximo, se toma como base el sistema utilizado en 1994, aunque con algunas modificaciones. En particular, se ha mejorado el equipamiento para evitar la saturación por sub-dimensionamiento ocurrida

en 1994. Se han previsto 300 Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT), dos Centros Nacionales de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP), con capacidad cada uno de soportar todo el proceso, lo que da como resultado un equipamiento sobredimensionado que habrá de funcionar al 50% de su capacidad. Se han programado asimismo tres pruebas nacionales del sistema, a realizarse el 15, el 22 y el 29 de junio.

88. Por otra parte, se decidió difundir los resultados casilla por casilla, en flujo continuo – incluso por Internet– a partir de las 20 horas –momento en que cierran las votaciones– a diferencia de 1994 cuando recién se comenzaron a difundir los datos a partir de contar con los resultados del 10% de las casillas.

Observaciones

89. Los innumerables recaudos técnicos y legales adoptados para dotar a los instrumentos electorales de mayor seguridad muestran el esfuerzo desplegado para rodear al proceso de todas las garantías, sin reparar en costos. El sistema electoral mexicano consta hoy de un abanico de elementos técnicamente aptos para dificultar el doble voto y todo intento de fraude en la votación. En particular, la credencial fotográfica, con numerosos resguardos que garantizan su inviolabilidad y que ha demostrado su grado de aceptación y credibilidad; el padrón fotográfico con domicilio; el marcado de la yema del dedo mediante un producto químico que reacciona al contacto con la piel y la tiñe; la foliatura del talonario de boletas de votación; las urnas transparentes; la utilización de crayones especiales para marcar el voto de modo que no se trasluzca y la máquina destinada a marcar la credencial una vez emitido el voto.
90. A ello debe agregarse que el COFIPE establece procedimientos para corroborar que las listas nominales entregadas a los partidos son las mismas utilizadas en la jornada electoral (art. 161) y para comprobar que el líquido indeleble utilizado es idéntico al aprobado por el Consejo General (art. 208).
91. Otro orden de garantías está dado por la fiscalización partidaria en las casillas de votación –si bien, como ya se señaló, sólo los partidos más grandes tendrán seguramente los medios de cubrir la totalidad de los lugares de recepción del voto– y por la presencia de los observadores nacionales.
92. En cuanto al Registro Electoral, que era un tema central de discusión en 1994, es ahora percibido en general con un alto grado de confiabilidad, tanto por los partidos como por las organizaciones civiles (ver anexos I y II).
93. El proceso de insaculación para la integración de las casillas, por su parte, constituye un elaborado procedimiento dirigido a asegurar la imparcialidad de sus autoridades directivas y es muestra, por otro lado, de la aptitud de la organización electoral y de la capacidad técnica del cuerpo profesional electoral del IFE.

94. Todos estos mecanismos tendientes a un mayor control, así como una redistribución que ha recogido en términos generales el beneplácito de los partidos, crean las condiciones objetivas para posibilitar la auténtica expresión de voluntad política del pueblo mexicano, en un proceso electoral transparente e imparcial. Poco habrán de servir, empero, si no vienen acompañadas, por parte de los actores, de comportamientos que creen el indispensable clima de confianza para ello.

C. La justicia electoral

El Tribunal Electoral del Poder Judicial

95. Una de las principales reformas introducidas por la reforma de 1996 consistió en la incorporación del Tribunal Electoral –como consecuencia de demandas de la oposición, principalmente del PAN– al Poder Judicial de la Federación, a la vez que amplían sus atribuciones, y al conferir asimismo a la Corte Suprema de Justicia novedosas competencias para el conocimiento de ciertas cuestiones en materia electoral.
96. Hasta 1996 la función de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujetaran al principio de legalidad se encontraba conferida a un órgano jurisdiccional autónomo en la materia, denominado Tribunal Federal Electoral (TRIFE), surgido de las reformas constitucionales de 1989 y del COFIPE de 1990 y que había sucedido a su vez al Tribunal de lo Contencioso Electoral, de carácter administrativo, producto de las reformas de la Constitución del año 1986 y del Código Federal Electoral de 1987.
97. Los arts. 94 y 99 de la Constitución reformada establecen ahora, dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, un Tribunal Electoral como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la sólo excepción, en cuanto a esto último, de las acciones de inconstitucionalidad deducidas por los partidos políticos registrados que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre la Constitución y leyes electorales federales o locales, cuyo conocimiento queda reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 105 de la Constitución).
98. El Tribunal Electoral ejerce sus atribuciones a través de una *Sala Superior* integrada por siete magistrados nombrados por diez años improrrogables, con sede en el Distrito Federal, y cinco *Salas Regionales*, con tres magistrados cada una, nombrados por ocho años improrrogables, que funcionan –sólo en los años de elecciones– en las cinco circunscripciones plurinominales en las que está dividido el país.
99. Punto relevante es el hecho de que sus decisiones son definitivas e inatacables, lo que constituye sin duda un aspecto fundamental frente a la perentoriedad de los plazos electorales y a la necesidad de dar definitividad a las resoluciones judiciales en esta materia, en aras de una pronta certeza en procesos que no admiten dilaciones.

Únicamente en caso de que exista contradicción entre las tesis sustentadas en aspectos constitucionales por una sala del Tribunal y alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte Suprema este último tribunal es llamado a decidir la cuestión.

100. La designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial se efectúa a propuesta de la Corte Suprema de Justicia a la Cámara de Senadores. En el régimen anterior, los miembros del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Ejecutivo. Este cambio presenta dos aspectos: por un lado, desvincula su nombramiento de la esfera del Poder Ejecutivo y, por el otro –pese a que la propuesta de cambio viene del PAN– entrega la designación a la Cámara en la cual el PRI, por el sistema electoral, está en mejores condiciones de conservar su predominio político que en la Cámara Baja .
101. En relación con este aspecto cabe hacer notar que si bien la Constitución establece (art. 99) una mayoría calificada de dos tercios de votos de los senadores presentes para el nombramiento de los integrantes del Tribunal Electoral y que el artículo transitorio quinto del decreto del 21 de agosto de 1996 dispuso, excepcionalmente, que para la primera designación esa mayoría debía ser de las tres cuartas partes, los magistrados designados el 31 de octubre de 1996 obtuvieron –al igual que los consejeros electorales del IFE– el consenso de las cuatro fracciones parlamentarias.
102. Esta particular circunstancia debería aventar cualquier imputación de parcialidad por parte de los partidos que dieron su conformidad para el nombramiento de tales magistrados con base en la actuación que éstos pudieran haber tenido con anterioridad a su designación.

Las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral

103. Se destaca predominantemente entre ellas la de realizar el cómputo de la elección presidencial, de calificar dicha elección y de hacer la declaración de *presidente electo*, que correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Consecuentemente, el Tribunal Electoral resuelve en forma definitiva, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre dicha elección. Esta nueva función tiene una indisimulable trascendencia, toda vez que con ella llega a su cúspide un proceso en el curso del cual se recorrieron tres grandes etapas. La primera, originada en la Constitución de Cádiz de 1812, basada en el sistema de autocalificación por parte de los colegios electorales del congreso para diputados y senadores y de hetero calificación para Presidente de la República. La segunda, a partir de 1993, en la que se suprime la autocalificación de los diputados y senadores, quedando la emisión del juicio de validez de las elecciones a cargo de los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral, según correspondiera. La actual, finalmente, en que la Reforma suprime toda atribución del Congreso en este aspecto, salvo en aquellos casos en que deba designarse presidente sustituto, interino o provisional cuando, ya existiendo presidente electo, se produzca su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio. Se arriba así a un sistema de

contencioso electoral integral, con desaparición de todo resabio del contencioso político anteriormente imperante.

104. Otro aspecto digno de mención es la atribución del Tribunal de resolver en forma definitiva e inatacable, mediante el *juicio de revisión constitucional electoral*, los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos (art. 99 de la Constitución).
105. De este modo se dio respuesta a la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución frente a tales actos y resoluciones de autoridades locales, con lo cual el ámbito jurisdiccional del Tribunal Electoral se ve acrecentado en forma notable con una competencia que en otros países de organización federal suele quedar reservada a la Corte Suprema de Justicia.
106. También las normas reformadas en 1996 le otorgan competencia para entender en la garantía de los derechos político-electorales de los ciudadanos –votar y ser votado y asociarse políticamente– cuyo reconocimiento, ahora incorporado en el art. 35 de la Constitución, guarda congruencia con los diversos pactos, declaraciones y convenciones internacionales que incluyen a tales derechos en la categoría de *derechos humanos*. Es de señalar que la protección judicial que de los mencionados derechos brinda la Constitución reformada pone fin a una histórica controversia doctrinaria y jurisprudencial protagonizada por eminentes juristas mexicanos, que encuentra sus antecedentes en el siglo pasado, y que había conducido, en su etapa más reciente, a la negación de toda tutela por vía de amparo de esos derechos por entenderse que no se trata de garantías individuales.
107. En consonancia con la ampliación de las atribuciones del Tribunal Electoral se incluyen en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dos nuevos remedios procesales denominados *juicio de revisión constitucional electoral* y *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.
108. En otro orden de consideraciones es asimismo digna de destacarse la disposición del art. 105 de la Constitución que establece que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. A más de brindar certeza en cuanto a la legislación que ha de regir, esta previsión permite también que en caso de que tales normas sean impugnadas por ser contrarias a la Constitución exista el tiempo suficiente para que la Corte se pronuncie al respecto y para que, en su caso, el órgano legislativo competente pueda realizar los ajustes normativos pertinentes de acuerdo con lo resuelto por el máximo Tribunal.

La Suprema Corte de Justicia

109. Al Supremo Tribunal del país le toca también desempeñar un papel significativo en materia electoral, en dos aspectos fundamentales:
- Decide, como ya fue mencionado, aquellos casos en que existe contradicción entre las tesis sustentadas en materia constitucional por una sala del Tribunal y alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte. Por cierto que siendo el Tribunal Electoral órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, según lo dice la propia Constitución en su art. 99, la posibilidad de que tal situación se configure efectivamente parece remota.
 - Conoce, a petición de los partidos políticos con registro, de las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general, federal o local, con la Constitución. Estas acciones deben plantearse dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma, debiéndose apuntar que para que ésta pueda ser invalidada – con carácter general pero sin efecto retroactivo, lo que importa en la práctica la derogación de la norma– se requiere el voto de ocho de los once miembros que componen la Corte, que a estos efectos asume así facultades de tribunal constitucional.
110. Esta potestad del Supremo Tribunal, referida a leyes electorales, representa una destacable novedad que viene a quebrar una larga tradición, desde que con anterioridad a la reforma constitucional de 1996 le estaba expresamente vedado entender en cuestiones de constitucionalidad de la normativa electoral.

Medios de impugnación

111. Los medios de impugnación en esta materia tienen por objeto asegurar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales así como que tales actos, y las resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad. Los mismos se hallan regulados en una ley autónoma, reglamentaria de los arts. 41, 60 y 99 de la Constitución denominada *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, que pone a disposición de los partidos políticos, los ciudadanos y los candidatos, y las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, según sea el caso, seis distintos medios de impugnación a esos efectos. Ellos son:
- El recurso de revisión, de naturaleza administrativa, contra actos o resoluciones de las autoridades del Instituto Federal Electoral.

- El recurso de apelación, cuyo propósito es el de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (IFE) y que procede contra las resoluciones administrativas de ésta que recaigan en los recursos de revisión o contra los actos o resoluciones de cualquiera de sus órganos del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión.
 - El juicio de inconformidad, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales relativas a las elecciones en ese orden, respecto de los resultados consignados en las actas de cómputo por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por error aritmético o por nulidad de la elección, según el caso y según se trate de elecciones de Presidente, y de diputados y senadores por mayoría relativa o representación proporcional.
 - El recurso de reconsideración, para impugnar ante la Sala Superior del Tribunal las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE.
 - El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
 - El juicio de revisión constitucional electoral.
112. Estos dos últimos remedios procesales se incorporan al sistema anteriormente existente en consonancia con las nuevas atribuciones constitucionales conferidas al Tribunal Electoral, que ya fueron tratadas anteriormente.
113. Cabe agregar, por otro lado, la regulación relativa a la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema en los términos de la fracción 2ª del art. 105 de la Constitución, anteriormente mencionada. Ha de subrayarse, finalmente, la disposición contenida en el art. 41 de la Constitución que consagra el sano principio de que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no produce efectos suspensivos.
114. El conjunto de medios de impugnación reseñados estructura un sistema a la vez que completo, muy complejo. Completo por cuanto está detalladamente reglado a lo largo de 108 artículos y varias normas transitorias, que abarca la protección procesal de todos los derechos electorales comprometidos, desde un punto de vista estrictamente jurídico. Complejo, como ha sido reiteradamente señalado por los distintos sectores entrevistados, y requiere, sin duda, un alto grado de conocimiento y profesionalidad para que esos remedios puedan ser eficazmente empleados sin riesgo de incurrir en la pérdida de derechos sustanciales por impericia en su utilización. Es de esperar que este riesgo se vea atemperado por la aplicación del acertado criterio sentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral de dar al escrito impugnatorio el trámite que corresponda al medio de

impugnación realmente procedente –aun cuando el presentante equivoque el remedio procesal deducido– en tanto aparezcan patentemente identificados el acto o la resolución que se impugna y claramente manifestada la voluntad del inconforme de oponerse y no aceptar ese acto o resolución.

115. Vale destacar a este respecto que sólo el PRI conceptúa como *muy alta* la confiabilidad en el sistema de garantías impugnatorias, en tanto que para el PAN la confiabilidad es *media* y para el PRD *baja*. Las organizaciones no gubernamentales, por su parte, le otorgan confiabilidad *media* (seis de ellas), *baja* (cuatro) y *muy baja* (una), lo que expresa la desconfianza en un sistema que se considera complicado y la creencia de que difícilmente los partidos puedan presentar sus impugnaciones adecuadamente (ver anexos I y II). Cabe señalar, en cuanto a esto, que el Tribunal organiza cursos para los partidos políticos con la finalidad de capacitarlos en esta materia.

Observaciones

116. La incorporación al Poder Judicial –poder independiente por antonomasia dentro de la estructura de los estados que adoptan la clásica división en tres ramas de gobierno– del tribunal encargado de dirimir los conflictos electorales, así como la ampliación de sus atribuciones, representa un paso trascendental en la búsqueda de garantizar, en la mayor medida, la legalidad, la objetividad y la imparcialidad de sus decisiones. Contribuye a la consecución de esta meta la ya señalada modificación del modo de nombramiento de los magistrados que lo integran, en que las propuestas quedan reservadas a la Corte Suprema de Justicia. Con esta modalidad se completa un esquema donde el poder central deja de tener injerencia en la nominación de quienes integran los órganos encargados de administrar –el IFE–, y de juzgar –el Tribunal Electoral– los procesos comiciales.
117. La completa judicialización del órgano encargado del contencioso electoral se inscribe, en derecho comparado, dentro de un sistema que cuenta con pocos antecedentes en América Latina, desde que sólo en la Argentina y en el Brasil –bien que con distintas variantes– y más recientemente en el Paraguay, el contencioso electoral se ha conferido a tribunales especializados que forman parte del poder judicial. Empero, la relativa singularidad del modelo no le quita mérito, pues sus beneficios en orden a la imparcialidad que presuponen las decisiones emanadas de un tribunal judicial de estricto derecho cuyos integrantes, por su investidura como magistrados deben estar al margen de toda influencia ajena a la propia voluntad de la ley, son evidentes. Por lo demás, se trata de un sistema que, en este aspecto, funciona satisfactoriamente en los países que lo adoptaron.
118. Ciertamente es que la naturaleza judicial de las decisiones de estos tribunales las hace susceptibles de críticas por parte de aquellos a quienes perjudican, que suelen ver en tales decisiones el producto no sólo de simples errores en la aplicación del derecho sino a veces también el de una voluntad sesgada, en función de supuestas simpatías políticas o de falta de independencia de sus integrantes. Pero ha de concederse que es razonable presuponer,

mientras no se demuestre de otra manera, que quienes asumen la augusta misión de impartir justicia saben despojarse, en el ejercicio de su ministerio, de cualquier influjo que no emane de las normas que rigen el caso a juzgar.

119. Se estima, en conclusión, que las reformas constitucionales y legales producidas en el ámbito de la justicia electoral establecen un marco institucional significativamente perfeccionado en relación con el que existía anteriormente. Sin embargo, dado lo novedoso del sistema en México, y el hecho de que el mismo está recién poniéndose a prueba, una evaluación definitiva de sus bondades y defectos deberá necesariamente ser realizada con posterioridad a las elecciones del 6 de julio de 1997.

D. El sistema de representación

120. Uno de los ejes principales en torno al cual giró la Reforma de 1996 fue la modificación de las reglas de integración de las cámaras del Congreso (Cámara de Diputados y Senado), así como la introducción de la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y varios cambios en materias de partidos y agrupaciones políticas.

Integración de la Cámara de Diputados

121. El desarrollo del sistema de representación en México en los últimos decenios está marcado por una tendencia general que se inscribe en el intento de facilitar, en un sistema de partido hegemónico, el acceso al Congreso del creciente pluralismo político y cambiar así paulatinamente el carácter del sistema partidario.
122. Este desarrollo trajo consigo el abandono del principio mayoritario como único principio de representación, tan arraigado en el derecho electoral comparado en general y especialmente en el mundo anglosajón, y la introducción, primero de la representación de minorías con la reforma de 1963 y después del principio de representación proporcional, de especial arraigo en Europa continental y América Latina, a partir de la reforma de 1978. Desde esta fecha, este principio de representación fue adquiriendo cada vez mayor peso en el sistema electoral mexicano, cuya estructura básica se estableció en 1986. En la reforma electoral de este año se introdujo el sistema segmentado que se caracteriza por adjudicar una parte de los escaños, que se aumentaron a 500, por el principio de representación mayoritario (300) y otra parte, de forma separada, por el principio de representación proporcional (200). Más allá de esta estructura básica, se establecieron mecanismos suplementarios que tenían como objetivo, por un lado, limitar la representación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados y, por el otro, evitar que el sistema electoral perdiera la capacidad de formar mayorías absolutas en su seno. Así, en 1986 y 1990 se fijó como tope de representación el 70% de los escaños; el cual se redujo en 1993 a 65% (o sea 315 diputados), perdiendo el PRI así la posibilidad de realizar por sí sólo reformas

constitucionales. Por otra parte, en 1990 se introdujo la llamada cuota de gobernabilidad que le aseguraba al partido que obtuviera más del 35% de los votos una mayoría absoluta de los diputados, la cual se eliminó con la reforma de 1993.

123. En la reforma electoral de 1996 las modificaciones más significativas del sistema electoral para elegir diputados fueron las siguientes: (a) Se redujo el límite de diputados que puede tener como máximo cada partido político por ambos principios de representación, pasando de 315 a 300 (o sea de 65% a 60%); y (b) se estableció el 8% como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Este tope de sobrerrepresentación no se aplicará al partido político que por sus triunfos en las circunscripciones uninominales obtenga un porcentaje de escaños del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento.
124. En un principio, en las negociaciones previas a la última reforma, las demandas por parte de los partidos de oposición apuntaron a alcanzar un sistema más proporcional, cuestionando incluso la estructura básica del sistema segmentado. El PRD quería modificar la relación entre la cantidad de diputados elegidos en circunscripciones uninomales por mayoría relativa y de diputados elegidos en circunscripciones plurinominales por representación proporcional establecida en 300 y 200, respectivamente, por una relación equitativa (250 y 250). Al igual que el PRI, el PAN quería conservar las 300 circunscripciones uninominales pero aumentar todo lo posible los efectos proporcionales del sistema electoral y propuso que los 200 escaños de representación proporcional no se distribuyeran en forma separada, sino en función de compensar la desproporción causada por los escaños uninominales. Con esto, de hecho proponía cambiar el tipo básico de sistema electoral pasando del sistema segmentado al sistema compensatorio, lo cual habría significado un cambio profundo del sistema electoral.
125. Estas propuestas de reforma no fueron posibles, manteniéndose el sistema electoral en su estructura básica, lo cual, en términos comparativos, es positivo ya que el sistema segmentado cumple bien con varios objetivos de la representación. Así, del lado de la representación proporcional, el parlamento refleja la votación y el pluralismo político; y del lado de la representación mayoritaria, se ejerce un efecto concentrador sobre el sistema de partidos, favoreciendo la formación de mayorías parlamentarias y la eficiencia del sistema político. Asimismo, a través de la circunscripción uninominal, el votante emite un voto personal, lo cual teóricamente fortalece el vínculo entre el votante y el elegido así como la *accountability*, algo que los países de Europa y América Latina con sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas buscan incesantemente. Por lo demás, cabe apuntar que las virtudes del sistema segmentado llevaron en los años noventa a su adopción en Japón, Rusia así como en varios países de Europa del Este.

126. Tras negociaciones muy complejas, los partidos acordaron modificar algunos elementos suplementarios del sistema segmentado. Así, a base de cálculos que señalaban que el PRI podría ganar con el 38% de la votación el 60% de los escaños de diputados, se acordó atenuar la posibilidad de una sobrerrepresentación del partido mayoritario. Con este efecto en mente, el PRI propuso 12 puntos porcentuales como diferencia máxima entre representación y votación parlamentaria, mientras que los partidos de la oposición querían fijarla en cuatro puntos porcentuales. Al final, se acordó establecer la diferencia en ocho puntos porcentuales, lo que en términos comparativos corresponde a permitir efectos desproporcionales que se producen en sistemas de representación proporcional como el español. Mediante esta medida, se agregó un tope de sobrerrepresentación al ya existente tope de representación. Con estas características suplementarias, el sistema segmentado mexicano es un sistema único en comparación con los demás países que aplican este sistema electoral.
127. Respecto a los efectos del sistema segmentado mexicano, estos dependen en gran medida del grado de competitividad del sistema de partidos. En otros términos, la estructura misma del sistema partidario determina en buena medida las consecuencias políticas del mismo. Una asimetría estructural en la votación en favor de un partido que en votos quede claramente por debajo del 50% se traduce holgadamente mediante el sistema segmentado en una mayoría absoluta en el parlamento. Los inéditos toques de representación y sobrerrepresentación presuponen un escenario político-partidario semejante; el último restringe el margen para lograr una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; el primero excluye la posibilidad de que el partido mayoritario pueda cambiar la Constitución sólo apoyado en su propia fuerza parlamentaria. En conjunto contribuyen a una representación más equilibrada, lo cual, dada las relaciones políticas existentes, puede ser valorado positivamente.
128. Sin embargo, el tope de sobrerrepresentación pone en cuestión la capacidad de concentración del sistema segmentado, o sea su efecto de formación de mayorías absolutas. Conduce además a que el partido mayoritario concentre todos sus esfuerzos en cosechar por lo menos 42.1% de los votos. En el contexto mexicano, la fijación de un porcentaje determinado de votos tiene el inconveniente de aumentar la importancia de cualquier factor que pueda influir en el logro o no de este resultado, amplificando particularmente la incidencia que cobra la organización electoral. Aun más: el tope de sobrerrepresentación pone en peligro lograr el objetivo principal de la reforma electoral, i.e. la legitimidad *definitiva* de los procesos electorales. Así por ejemplo, si en el sistema segmentado sin tope de sobrerrepresentación el partido mayoritario consigue el 41% de los votos y más del 50% de los escaños, la evaluación del resultado no se concentrará en la distorsión entre votos y escaños, un fenómeno normal no sólo en sistemas mayoritarios, sino también en la distancia frente a la segunda fuerza electoral; si la distancia es grande, digamos cinco puntos porcentuales, pierde fundamento cualquier planteo sobre la legitimidad del resultado electoral. En el caso del sistema segmentado con tope de sobrerrepresentación, si el partido mayoritario gana el 42.5% de los votos, lo que le permitiría llegar a la mayoría absoluta de los escaños, toda la atención, más allá de lo grande que sea la distancia frente a la segunda fuerza, se

concentrará en el hecho de que el partido ganador haya superado el porcentaje clave de votos por un margen estrecho, despertando dudas o sospechas respecto a la veracidad del resultado. Así, la introducción del tope de sobrerrepresentación es, considerando el contexto mexicano, contraproducente para alcanzar el objetivo de lograr resultados electorales que no pongan en cuestión la veracidad del proceso electoral.

129. Otra de las modificaciones de la reforma de 1996 se refiere a la barrera legal de representación, la cual incrementó del 1.5 al 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional. No progresó, en cambio, la propuesta del PAN apoyada por el PRD de aumentar el umbral de representación al 5% de la votación nacional. El PRI y los partidos pequeños estuvieron en contra. Así, el sistema electoral mexicano se caracteriza por una barrera legal muy baja. En términos comparativos, vale destacar que en los países donde existen barreras, éstas oscilan alrededor del 5%, si bien es cierto que en América Latina es poco frecuente el uso de la barrera legal. Vale sin embargo, considerar que los sistemas de representación proporcional en su gran mayoría utilizan no sólo circunscripciones plurinominales, sino circunscripciones electorales pequeñas y medianas, cuya barrera natural es mucho más alta y puede ascender al 15% o más. Cabe apuntar por último, que dado que la distribución de los escaños proporcionales se realiza a nivel nacional, se impone establecer una barrera legal para no incentivar la fragmentación del sistema de partidos políticos como consecuencia del efecto proporcional. Por ello podría justificarse incluso una barrera legal más alta.
130. Finalmente, como ya se señaló en otra parte de este Informe (ver II.B), una de las reformas urgentes consistió en llevar a cabo una nueva distritación, la que se produjo en 1996, con alto rigor técnico. La misma cambió el número de escaños por Estado y del Distrito Federal en más de la mitad de los casos, cabiendo señalar, en el caso de este último, la pérdida de 10 de sus 40 escaños uninominales. Sin embargo, dado que la nueva distritación, a la luz de los datos electorales de 1994, no presenta mayor incidencia en la distribución de los escaños por partido, se ha facilitado la prevalencia del criterio técnico y la aceptación de la misma por parte de los actores políticos.

Integración del Senado

131. La tendencia general a dar una mayor expresión al pluralismo político también incluyó al Senado, cuyo sistema electoral tradicional era de mayoría relativa en 32 circunscripciones uninominales, equivalentes a los Estados. En 1993 se elevó el número de sus integrantes de 64 a 128, reservando un senador en cada circunscripción para la minoría.
132. Las propuestas de reforma reflejaban fielmente los intereses de los partidos políticos. El PAN, como segunda fuerza en votación, propuso el sistema de distritos trinominales con dos senadores para la fuerza más votada y un senador para la primera mayoría; el

PRD, por su parte, propuso una distribución en principio igualitaria entre los tres partidos. Finalmente se impuso la introducción del principio de representación proporcional para la elección de 32 senadores, es decir la cuarta parte del senado. Estos serán elegidos en julio de 1997 para un período de tres años.

133. En el año 2000 el Senado se renovará en su totalidad, aplicándose para las tres cuartas partes, o sea 96 senadores, el sistema de mayoría relativa con representación de minoría (o sea, dos senadores por el partido con mayoría de votos y un senador por la primera minoría). El efecto político de la reforma acordada es bien previsible: resultará en una mayor representación parlamentaria del PAN y del PRD, sin cuestionar la mayoría absoluta del PRI en el período legislativo 1997-2000.
134. La valoración de este nuevo sistema electoral depende de la función que se adjudique al Senado: la de representar a los Estados o la de representar al electorado de forma semejante a la Cámara de Diputados o de cumplir con ambas funciones al mismo tiempo. Los que insisten en la primera función, perciben el nuevo sistema electoral como un atropello a la estructura federal del Senado. Es cierto, las listas nacionales de los partidos no contemplan una representación igualitaria de los Estados, ni en cuanto a los candidatos, ni en la distribución de los escaños, dado que las listas son cerradas y bloqueadas. Los analistas que ponen énfasis en que la representación partidaria en el Senado refleje mejor las opciones políticas en el electorado, pueden destacar el avance considerable logrado con esta reforma, introduciendo, como hace decenios en el caso de la Cámara de Diputados, un sistema combinado, en el cual se aplican ambos o incluso tres principios de representación: el mayoritario, el de la primera minoría así como el proporcional.
135. Así, con la reforma acordada, lo que se gana en mayor representatividad en términos de las preferencias políticas del electorado, se pierde en representatividad de las entidades que constituyen la Federación. Sin embargo, no es necesario que estos objetivos se exciuyan mutuamente, de ahí la conveniencia de pensar en soluciones técnicas que garanticen el logro de ambos fines al mismo tiempo.

Partidos y agrupaciones políticas

136. La Reforma de 1996 fue acompañada de modificaciones referidas a las fuerzas políticas en el intento de constituir un sistema de partidos más estable y al mismo tiempo más inclusivo. La idea era por un lado reducir el número de partidos en la contienda electoral que se venía incrementando por el mecanismo del registro condicionado, el cual servía como ventana de regreso a la competencia electoral para aquellos partidos que no habían alcanzado el número de votos suficientes para mantenerse en el registro. Por otro lado, el efecto de exclusión que este proyecto conllevaría podría ser contrabalanceado por instrumentos aptos para acercar a los grupos ciudadanos a los partidos políticos. Así, las modificaciones en relación a estos dos objetivos pasaron por:

- La supresión de la modalidad de registro condicionado, estableciéndose ahora como único procedimiento para obtener este derecho el de registro definitivo.
- El incremento del piso mínimo de votación para que un partido político conserve su registro del 1.5 al 2%.
- La flexibilización de los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional.
- La reintroducción de la figura de las agrupaciones políticas nacionales, las que pueden participar en procesos electorales federales pero sólo y cuando suscriban acuerdos de participación con un partido político. Para ello, una vez registrados ante el IFE y obtenido su registro, disponen de un régimen fiscal especial así como de financiamiento público.
- La flexibilización y el facilitamiento de los requisitos para la conformación de coaliciones. Para ello se requiere la formulación de una plataforma electoral de la coalición y la suscripción de un convenio entre los partidos asociados, aprobado por sus órganos correspondientes.

Régimen político-electoral del Distrito Federal

137. Una de las novedades más significativas de la Reforma de 1996 pasa por la modificación aprobada acerca del régimen político electoral del Distrito Federal.
- Se introduce la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un período de seis años.
 - Se introduce, asimismo, la elección de diputados locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
138. Esta reforma ha sido acordada y bienvenida por todos los partidos políticos. De hecho, extiende el empleo del principio democrático a la conformación de todos los cargos públicos de responsabilidad política. Asimismo fortalece la división de poderes en la dimensión vertical del Estado, probablemente con un significado más allá del Distrito Federal, es decir para la Federación en su totalidad.
139. El mayor impacto podría darse en el campo de la dinámica y la competencia política, dado que se crea un segundo cargo político unipersonal con alto prestigio político, cuya ocupación va a alcanzar una trascendencia nacional. La nueva dinámica política se manifiesta en escenarios que a corto plazo pueden causar un alto grado de incertidumbre y cuestionar la gobernabilidad del sistema, pero que a más largo plazo pueden significar un avance decisivo en el desarrollo de la democracia en México. Es la posibilidad de que el candidato de un partido de oposición gane el puesto de Jefe de

Gobierno del Distrito Federal. El triunfo de un candidato opositor sería una confirmación de que la democracia en México, desde su institucionalidad así como desde su real funcionamiento, estaría en condiciones de permitir la alternancia en el gobierno.

140. Igualmente, se facilitaría el reconocimiento por parte de los partidos de oposición de la institucionalidad existente como una expresión de la democracia, aun cuando no se produjere una alternancia a nivel del gobierno nacional. Tal hecho modificaría además el grado de competitividad del sistema de partidos políticos también a nivel nacional; el Jefe de Gobierno podría proveer de una alternativa personal en futuras elecciones presidenciales. Asimismo, introduciría más elementos de tipo *checks and balances* en el sistema político mexicano y llevaría a practicar nuevos estilos políticos más acordes con el creciente pluralismo político, tales como comportamientos de compromiso y consenso, aunque todo esto depende por supuesto de condiciones circunstanciales.

Observaciones

141. Las reformas en el ámbito del sistema de representación son, en términos generales, prudentes y propicias a grados más altos de representatividad y competitividad del sistema político. Es acertado seguir aplicando el sistema segmentado y fundar así, respecto al sistema electoral propiamente tal, una tradición mexicana.
142. Los elementos suplementarios a este sistema (topes de representación y sobrerrepresentación) se justifican por la coyuntura transicional. Por otra parte conllevan riesgos. A la larga, y establecido un sistema de partidos más equilibrado, con mayores posibilidades de alternancia, sería aconsejable suprimirlos en función de atender mejor a los objetivos de la gobernabilidad.
143. En general, las reformas se inscriben en la línea paulatina reformadora de aumentar el grado de representación de las fuerzas políticas (nueva distritación, tendencia que se desprende claramente de la reforma del Senado, que se acompaña de ligeros mecanismos que impiden la fragmentación del sistema partidario -aumento de la barrera legal, supresión del registro condicionado-), así como de vías alternativas de participación e integración a la política (agrupaciones políticas, coaliciones).
144. La reforma más trascendental en el ámbito aquí tratado es, sin lugar a dudas, la introducción de la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que puede desencadenar no sólo mayor incertidumbre, sino toda una nueva dinámica del sistema político mexicano y contribuir a transitar en forma más acelerada hacia una democracia *sin adjetivos*.

E. Las condiciones de equidad de la competencia político-electoral

145. En el proceso de construcción de un sistema político abierto, pluralista y competitivo, la necesidad de crear condiciones más equitativas de la competencia político-electoral ha venido adquiriendo en México una relevancia cada vez mayor.
146. La razón salta a la vista. Las condiciones de la competencia entre el partido de gobierno y la oposición han sido hasta la fecha muy asimétricas. Incluso en las elecciones generales de 1994, la inequidad en la que se desarrolló la competencia entre los partidos fue notoria. Un dictamen de la Comisión de Consejeros del IFE, de fecha 7 de abril de 1995, da cuenta de que el aspecto más relevante a destacar del estudio efectuado por ellos en materia de gastos de campaña de las fuerzas políticas fue, precisamente, la "...disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de los partidos...", como lo demuestra el cuadro 1:

Cuadro 1 : Condiciones de equidad de los partidos políticos

PARTIDO	% de gasto en elección de Diputados	% de gasto en elección de Senadores	% de gasto en elección de la Asamblea D.F.	% de gasto en elección de Presidente
PRI	81.24	77.25	77.73	71.40
PAN	4.07	5.14	6.00	17.80
PRD	4.02	6.26	6.53	6.05
PT	1.15	6.15	0.60	1.15
PDM	1.04	0.70	0.74	1.02
PPS	2.72	2.20	2.33	0.90
PFCRN	1.57	0.60	1.34	0.87
PVEM	1.42	0.53	1.55	0.56
PARM	2.77	1.18	3.18	0.24

Fuente: Instituto Federal Electoral. IFE (1995).

147. Por su parte, y junto al tema del financiamiento, cobró también fuerza el objetivo de corregir la inequidad en los medios de comunicación electrónicos desde una doble perspectiva. Una, en cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión). Dos, en relación con el manejo que los medios hacen de los temas político-electorales en sus noticiarios durante las campañas electorales.
148. Así, ambos temas, el del financiamiento y el de los medios de comunicación electrónicos, ocuparon un lugar central en la agenda de la Reforma de 1996, al ser percibidos por las fuerzas políticas como requisitos *sine qua non* para la creación de condiciones equitativas de la contienda político-electoral.

La equidad en el ámbito del financiamiento de los partidos políticos

149. El tema del financiamiento de los partidos políticos reviste particular importancia debido al impacto que ejerce sobre una pluralidad de elementos y dimensiones del sistema político. Por ello, el debate en torno a esta materia depende, entre otros factores, del nivel de desarrollo del sistema de partidos; cabe señalar que en las democracias en transición, esta cuestión juega un papel clave en la configuración del mismo. De ahí precisamente la necesidad de que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto.
150. Sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien expresa Giovanni Sartori "...Más que ningún otro factor... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia".
151. En México este tema continúa siendo la *manzana de la discordia* de los partidos políticos, cuestión que llevó finalmente a que se rompiera el consenso en el ámbito de la legislación secundaria; consenso que las mismas organizaciones políticas habían alcanzado con anterioridad en el plano constitucional.
152. Antes de entrar de lleno al examen de esta compleja pero fundamental problemática cabe advertir que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones *ideales*. La validez de esta premisa cobra mayor fuerza aun en el ámbito del financiamiento de los partidos por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con la del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo, mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento son percibidas como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros por el contrario (Alemania y Canadá) son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar informada.
153. Lo hasta aquí expuesto evidencia la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en *abstracto* y basadas en modelos *ideales*.

154. Como la experiencia comparada lo indica, la financiación de los partidos, es un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, donde usualmente la adopción de una solución suele engendrar efectos no deseados o perversos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema gran atención en los últimos 40 años, se le denomina la *legislación interminable*.

La Reforma de 1996 y el financiamiento de los partidos: antecedentes, objetivos y principales características

155. Un análisis de la Reforma de 1996, específicamente en relación con la financiación de los partidos políticos evidencia, entre otras, las siguientes consideraciones:
- Desde 1963 –a nivel legal y de manera incipiente– pasando por 1977 –cuando la Constitución Política reconoce a los partidos como *entidades de interés público*– pero sobre todo a partir de 1986, oportunidad en que se consagra por primera vez en la Constitución mexicana el derecho de los partidos políticos con reconocimiento legal a recibir financiamiento público, se ha venido desarrollando y perfeccionando, gradualmente, un sistema de financiamiento de los partidos políticos, ahora también extendido a las agrupaciones políticas, como consecuencia de la Reforma de 1996.
 - Las principales modificaciones introducidas por la Reforma tuvieron un triple propósito. Uno, lograr que los partidos estuviesen protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían provenir de su dependencia financiera con grupos de poder. Dos, asegurar una mayor transparencia y fiscalización sobre el origen y destino de los recursos financieros utilizados por las fuerzas políticas debido a su naturaleza de *entidades de interés público*. Tres, crear mejores condiciones de equidad en la contienda político-electoral. La importancia de este último objetivo quedó evidenciada al haber sido elevado a rango constitucional el principio de equidad en esta materia (art. 41. II de la Constitución).
 - Importa asimismo tener en cuenta que el financiamiento público a los partidos políticos para las elecciones del 6 de julio de 1997 está determinado, en parte, por disposiciones de carácter transitorio debido a la necesidad de garantizar el principio de certidumbre jurídica frente a la adopción de un nuevo esquema de financiamiento público que introduce importantes ajustes e innovaciones respecto a la etapa anterior. En este sentido cabe apuntar la supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguía entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, estableciéndose ahora un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional (ver II. D).

156. Consecuencia de todo lo anterior, el sistema transitorio para las elecciones del próximo 6 de julio de 1997, comprende tres categorías diferenciadas, a saber:

- Partidos Políticos con representación en ambas Cámaras de la Unión. Solamente cuatro de los ocho partidos que participarán en la elección del 6 de julio de 1997 se encuentran en esta situación: PRI, PAN, PRD, y PT. Estos cuatro partidos son los únicos que son acreedores en toda su extensión y sin cortapisa alguna del derecho de recibir financiamiento público conforme al nuevo régimen.
- Partidos políticos que conservaron su registro después de las elecciones federales de 1994 pero no obtuvieron representación en las Cámaras del Congreso. En este supuesto se encuentran dos partidos, el Cardenista (PC) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), contemplados en el Transitorio Cuarto, que prescribe en estos casos el otorgamiento del financiamiento público desde el 1 de noviembre de 1996 y hasta la conclusión del proceso electoral de julio de 1997, por una cantidad equivalente al 2% del monto total que se haya determinado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes así como una cantidad igual para gastos de campaña. A estos partidos también se les otorga financiamiento para actividades específicas hasta un 75% de los gastos efectuados en 1996 y comprobados ante el IFE.
- La tercera categoría corresponde a aquellos partidos que obtuvieron su registro condicionado en 1996 –antes de que se aprobara la Reforma de 1996 que vino a suprimir por completo este procedimiento– para participar en las elecciones de 1997. Dos partidos se encuentran bajo este supuesto, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), quienes en virtud del Transitorio Quinto, entre el 1 de noviembre de 1996 y hasta que concluya el proceso electoral del 6 de julio de 1997, recibirán una cantidad equivalente al 1% del monto que se haya determinado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como una cantidad igual para gastos de campañas en 1997.

Cuadro 2 : Financiamiento de los Partidos Políticos

Partidos	Actividades Ordinarias	%	Gastos de Campaña	%	Actividades Específicas	%	Totales	% del Total
PAN	259'956,828	25.20	259'956,828	24.91	7'334,453	20.20	527'248,111	24.90
PRI	437'011,758	42.30	437'011,758	41.88	18'089,139	50.00	892'112,657	42.20
PRD	194'531,523	18.80	194'531,523	18.64	2'272,992	6.28	391'336,040	18.50
PT	92'994,946	9.01	92'994,946	8.91	3'947,624	10.90	189'937,518	9.0
PC	15'751,920	1.53	19'689,901	1.89	2'382,957	6.59	37'824,779	1.79
PVEM	15'751,920	1.53	19'689,901	1.89	2'151,111	5.95	37'592,934	1.78
PPS	7'875,960	0.76	9'844,950	0.94	-----	----	17'720,911	0.84
PDM	7'875,960	0.76	9'844,950	0.94	-----	----	17'720,911	0.84
TOTAL	1'031'750,820	100.0	1'043'564,761	100.00	36'178,279	100.0	2'111'493,862	100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral. IFE (1997).

Análisis de la Reforma de 1996 vis a vis el régimen anterior y a la luz del Derecho Electoral Comparado

157. Un estudio de las disposiciones vigentes en materia de financiamiento *vis a vis* el régimen anterior, y a la luz del Derecho Electoral Comparado, con énfasis en el ámbito latinoamericano, arroja las siguientes consideraciones:
158. El sistema actual (art. 41 de la Constitución; arts. 41, 49, 49A, 49B, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 del COFIPE) es de *naturaleza mixta* (público y privado), similar en este sentido al vigente en la mayoría de los países de América Latina y de Europa continental. Cabe destacar, empero, la particularidad y novedad introducida por la Reforma de 1996 en el sentido de que el financiamiento sea preponderantemente público, estableciendo por ley una relación de 90 a 10 por ciento en favor de éste. Así, el sistema mexicano se decanta abiertamente por unos partidos financiados casi exclusivamente por el Estado.
159. Siendo uno de los objetivos principales de la Reforma, ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público en principio parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90 a 10 en favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana.
160. Cabe advertir, sin embargo, como la experiencia comparada lo demuestra, que el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios arriba apuntados lo cierto es que no los elimina por completo. España e Italia son dos claros ejemplos de ello. En Alemania por su parte, en los últimos años ha tenido lugar un intenso debate en el que se recogen razones importantes en contra de que los partidos dependan mayoritariamente del Estado. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una *etapa transitoria*, sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más transparentes y equitativas de la contienda electoral así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralista.
161. En cuanto al *criterio de asignación*, la Reforma adopta una fórmula de reparto mixta, estableciendo que el 30% del financiamiento se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso, mientras el 70% restante se hará en forma

proporcional a sus votos en la última elección para diputados federales. La fórmula mixta mexicana parece acertada y compatible con uno de los objetivos de la Reforma, la cual es buscar una distribución más equitativa de los fondos públicos. A nivel comparado cabe señalar que el modelo mexicano se aparta de la tendencia mayoritaria vigente en Latinoamérica que sigue distribuyendo el financiamiento público de manera directamente proporcional a la fuerza electoral.

162. Sin embargo, esta fórmula puede ser criticada, como de hecho se hace, debido a la distorsión que la misma entraña, al permitir que el partido que menos votos tiene sea el que proporcionalmente recibe más dinero. Así mientras el PT con un porcentaje de los votos inferior al 3% recibe un 9% del financiamiento total, el PRI por su parte con el 50% de los votos recibe un 42% de los recursos, mientras el PAN y el PRD cuentan con una relación prácticamente igual entre porcentaje de votos y porcentaje de fondos públicos.
163. En suma, toda evaluación sobre este punto debe partir del hecho de que no existe una fórmula de reparto ideal en abstracto, sino que la misma debe diseñarse en función del contexto político, del grado de desarrollo del sistema de partidos, así como de los objetivos buscados mediante la reforma. De ahí, precisamente, que la fórmula 30/70 parezca, a la luz de los criterios ya enunciados y pese a la distorsión que la misma entraña, un claro avance respecto del régimen anterior. La misma refleja el compromiso alcanzado entre los diferentes partidos en la búsqueda de un mejor balance entre el principio de igualdad y el de proporcionalidad, ya que si bien sigue premiando el desempeño electoral incorpora al mismo tiempo un elemento de mayor equidad dirigido a corregir las distorsiones siempre presentes en un sistema de proporcionalidad pura.
164. En cuanto a las *actividades objeto de financiamiento*, la Reforma establece tres tipos diferentes de actividades a ser financiadas con recursos públicos, a saber: (a) las ordinarias; (b) los gastos de campaña; y (c) las específicas; decisión que encontramos coherente con la naturaleza jurídica y las importantes funciones que la Constitución mexicana le asigna a los partidos políticos. Comparado a nivel latinoamericano el sistema mexicano es más generoso, ya que la tendencia mayoritaria en la región es financiar únicamente las actividades electorales de los partidos.
165. En efecto, una peculiaridad saludable del régimen mexicano por su impacto positivo en el fortalecimiento de los partidos pasa por establecer que las fuerzas políticas destinen anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciban para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación. Saludable parece también –por sus consecuencias beneficiosas en relación con la cultura política– haber incrementado el apoyo económico para las actividades específicas como entidades de interés público, comprometiéndose el Estado a reembolsar un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de educación, capacitación, investigación y tareas editoriales hasta un máximo del 75% anual (en 1994 el máximo

era el 50%), pero sin que ningún partido por sí sólo pueda llevarse más del 50% del monto total asignado a este rubro.

166. La Reforma vino igualmente a modificar la base para el cálculo del financiamiento público. Para el caso de las actividades ordinarias se pasa de la base trianual a la anual y se le integra mediante tres rubros: presidente de la república, senadores y diputados, tomando como base el llamado costo mínimo de campaña. En cuanto a los gastos de campaña, el COFIPE señala que en el año electoral cada partido recibirá por concepto de gastos electorales una cantidad igual a la que en ese año le corresponda por financiamiento ordinario.
167. Motivo de particular debate, que llevó finalmente a la ruptura del consenso entre las fuerzas políticas, fue la decisión del Congreso, adoptada en soledad por el PRI, de señalarle al Consejo General del IFE el criterio para el establecimiento de los costos mínimos de campaña para 1997 (Transitorio Décimo) tomando como base para ello los costos mínimos de campaña aprobados por el anterior Consejo General del IFE para 1995. Este tema ha sido visto por la oposición así como por varios de los Consejeros del IFE, como una inconveniente limitación a las facultades de la institución electoral en esta materia.
168. Lo anterior trajo como consecuencia, por un lado, que el monto total del financiamiento público para las elecciones de julio de 1997 fuera visto por la oposición como exorbitante. Sin embargo el origen del problema no está en el monto total (simple suma aritmética) sino en varios factores. Uno, la disposición contenida en el artículo 49. 7. a. I del COFIPE. Dos, la falta de estudios objetivos y metodológicamente actualizados sobre el costo mínimo de campaña para diputado, para senador y para presidente de la república, ya que la base que se sigue usando para efectuar este cálculo fue establecida hace ya varios años y desde entonces jamás revisada en cuanto a sus componentes. Tres, el hecho de que el COFIPE no distingue, a la hora de calcular el monto del financiamiento público, entre elecciones generales e intermedias, uniformizando de este modo, incorrectamente, bajo un mismo patrón tanto los procesos electorales generales como los de medio período. La consecuencia de todo ello es un crecimiento desmedido del monto total del financiamiento público, al incorporar a la hora de calcularlo de cara a las elecciones del 6 de julio de 1997 el costo mínimo de campaña de 500 diputados (correcto), de 128 senadores (incorrecto ya que se eligen sólo 32) y del presidente de la república (incorrecto ya que no se elige en esta oportunidad).
169. El argumento de que ello obedece a la necesidad de efectuar los cálculos de este modo ya que de lo contrario en los años sin elecciones no habría financiamiento público, no parece ser acertado. Lo conveniente sería que el COFIPE distinguiera, en primer lugar, entre años sin elecciones (fijando una modalidad para el cálculo del financiamiento de las actividades permanentes de los partidos) y años con elecciones, distinguiendo nuevamente en este supuesto entre elecciones intermedias y generales.

170. Avanzar una opinión sobre esta controversial cuestión no es sencillo dado las aristas políticas que la misma presenta. Sin embargo, tomando en cuenta que los comicios del próximo 6 de julio son elecciones intermedias y desde una perspectiva comparada latinoamericana, cabe señalar que el monto total del financiamiento parece alto (2'406'238,217.53 nuevos pesos –incluye los \$2'111'493,862.23 de 1997 más lo que los partidos tienen derecho a disfrutar a partir de noviembre/diciembre de 1996 según el artículo sexto transitorio– cifra cercana a los 300 millones de dólares americanos, (ver cuadro 2). Por lo demás, si lo comparamos con las ministraciones totales que el IFE dio al conjunto de los partidos para las elecciones de 1994 (N\$201'308.002) vemos que éstas representan (ya ajustadas inflacionariamente) sólo el 16.5% de lo que establece la ley para 1997 o, si se quiere presentarlo de otra forma, que el monto total del financiamiento público para 1997 se incrementó casi cinco veces en relación a lo otorgado en 1994, según información suministrada por el IFE.
171. Por ello, y dado el carácter coyuntural del Transitorio Décimo, sería conveniente que *a posteriori* a las elecciones de 1997 el IFE pueda determinar, según su mejor criterio y sin condicionamiento de ninguna clase, los montos que en materia de financiamiento público habrán de regir para las futuras elecciones. Esta sugerencia pareciera en principio chocar con la restricción que establece el ya citado artículo 49. 7. a. I que obliga al Consejo General del IFE a tomar "...como base los costos aprobados para el año inmediato anterior". De todos modos, con o sin reforma del artículo arriba citado, sería conveniente, asimismo, que el IFE, luego de las elecciones del 6 de julio, proceda a revisar la metodología empleada para el cálculo del costo mínimo de campaña.
172. En relación con los *topes a los gastos de campaña*, la reforma electoral introdujo importantes modificaciones siguiendo en esta línea la tendencia hoy presente en el Derecho Comparado (Bélgica, Colombia, Francia, Gran Bretaña). La importancia de los *topes* radica, por un lado, en el impacto positivo que éstos tienen en propiciar condiciones más equitativas y, por el otro, en facilitar la fiscalización de los gastos de campaña, ya que pese a la complejidad de estos, dada su mayor visibilidad dejan huellas fáciles de ser rastreadas.
173. Una de las buenas noticias de la Reforma en este tema es la modificación introducida para proceder a efectuar el cálculo de los *topes*, lo que permitió una sensible disminución de los mismos respecto de 1994. Para el caso de las elecciones de Diputados, la disminución real es del 54%, y para la de Senadores de un 61%.
174. Sin embargo, debido en parte a esta reducción, pero sobre todo a la falta de correspondencia entre la normatividad acerca del financiamiento público (que subió drásticamente) y la referida a los *topes* de campaña (que bajaron sensiblemente) una inconsistencia que es preciso remediar en el futuro pasa por el hecho de que un partido, en este caso el PRI, termine recibiendo más dinero del que efectivamente por ley le está permitido gastar para las elecciones del próximo 6 de julio.

175. Otra modificación en esta materia fue haber pasado al Consejo General del IFE la facultad de acordar los topes de gastos de campaña para todas las elecciones federales –senadores y diputados– atribución que en la anterior legislación estaba en la órbita de los Consejos Locales y Distritales. Con esta medida se logró uniformar los topes, evitando de esta manera que el tope legal tienda a incrementarse como ocurría en el pasado. Empero, esta uniformidad de los topes de campaña (mismo tope para todos los distritos) no trae únicamente ventajas sino también efectos no deseados como es el impedir que los partidos puedan usar de manera más flexible y acorde a su estrategia electoral los recursos provenientes del financiamiento público. Por lo demás, la uniformidad establecida por ley choca claramente con la marcada heterogeneidad que existe en los hechos a nivel de los distritos.
176. En materia de *duración de campañas*, la Reforma redujo la duración de las mismas; decisión correcta y compatible con los objetivos del proceso reformador por sus efectos positivos en la disminución de los gastos electorales y, por consiguiente, en mejorar las condiciones de equidad, siguiendo en este punto también la tendencia vigente en el Derecho Comparado. Un segundo efecto positivo de esta medida es que campañas más cortas permiten un mayor control de los gastos de parte del organismo fiscalizador y, consecuentemente, una mayor transparencia.
177. De acuerdo al COFIPE, la campaña se inicia ahora tres días después de que se cierra el plazo de registro y no ya, como en el régimen anterior, desde el primer día en que éstos se abrían. Si bien la modificación no es sustancial en el caso de la campaña del Presidente de la República, que pasa de 170 a 165 días (para una reducción de 2.94%), cobra empero mayor significancia en el caso de los senadores y diputados de mayoría relativa, que pasan de 95 a 75 días (para una reducción del 21%), pero sobre todo en el caso de los diputados de mayoría relativa que pasa de 78 a 60 días (para una reducción del 23%).
178. En cuanto a la *barrera legal*, requisito para que un partido político pueda acceder al financiamiento público, la Reforma elevó la misma, como en el caso de la representación política (ver el apartado II. D), pasándola del anterior 1.5% al 2% de la votación total emitida. El establecer una barrera por debajo de la cual no existe derecho a ser sujeto del financiamiento público traerá probablemente como consecuencia una reducción del número de partidos que puedan acceder a la subvención pública, sacrificando así el principio de justicia distributiva (la cual guarda relación con una distribución basada en la fuerza electoral y sin ninguna barrera) en favor del de *eficiencia*, penalizando así el bajo rendimiento electoral de los partidos.
179. A nivel comparado latinoamericano, específicamente sobre este punto, se observa que la pauta que pareciera predominar actualmente es la que otorga financiamiento público con base en la fuerza electoral sin más. Sin embargo, un análisis en profundidad evidencia que un considerable número de países que en principio parecieran no tener barreras, el criterio distributivo ha sido concebido de tal manera que en los hechos termina excluyendo del reparto de los fondos públicos a los partidos más pequeños, sea

por medio de la combinación de criterios de repartición (primero curules y luego con base en la fuerza electoral), o bien mediante la exigencia de obtener al menos un diputado. Otros países, en cambio, regulan expresamente la existencia de barreras, como lo hace México, pero en todos los casos estudiados a nivel latinoamericano con un porcentaje superior (entre 4% y 5%).

180. En cuanto al *momento de la entrega de los fondos públicos* para los gastos de campaña, es correcta la decisión adoptada por la Reforma en el sentido de que esta se haga *ex ante*, ya que ello permite una mayor eficacia de la ayuda pública en beneficio de los partidos. A nivel comparado latinoamericano cabe apuntar que no existe sobre este tema una tendencia definida, existiendo al respecto tres modalidades principales: *ex ante*, posterior y mixto.
181. El *financiamiento privado* quedó muy acotado. Según la Reforma, ningún partido puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público o para actividades ordinarias que correspondan a todos los partidos políticos, estableciéndose cuatro fuentes privadas, a saber: (a) por militancia, (b) de simpatizantes, (c) autofinanciamiento, y (d) por rendimientos financieros.
182. Como ya se adelantó, el techo del 10% es muy bajo; porcentaje que no encuentra antecedentes en el Derecho Electoral Comparado latinoamericano. Por lo demás, la decisión adoptada por la Reforma de 1996 va a contramano de la tendencia vigente hoy en las democracias más maduras, que buscan no sólo un mayor equilibrio entre el financiamiento público y el privado, sino además en ir limitando progresivamente el financiamiento público bajo fórmulas diversas. La razón de ello es que el financiamiento público en exclusividad o en exceso puede acarrear, como ya se dijo, un anquilosamiento de los partidos y un alejamiento de estos respecto de los ciudadanos, sin llegar a eliminar los escándalos de corrupción.
183. Pero así como el financiamiento público no es la panacea, tampoco lo es el privado en exclusividad o en exceso. De ahí que lo importante sea buscar un balance entre ambos tipos de financiamiento, evitando en todo momento caer en uno u otro extremo por los efectos no deseados o perversos que ello trae consigo.
184. La Reforma estableció asimismo un límite a las contribuciones privadas, equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda como monto total máximo para los aportes provenientes de cada persona física o moral. Esta medida es muy importante para evitar que grupos privados o individuos con gran poder económico traten de apoderarse de los partidos. Representa por tanto una disminución saludable (al reducir el peso que un contribuyente o grupo económico pueda ejercer sobre un partido) respecto del régimen anterior que establecía como límite el 1% para las personas físicas y el 5% para el caso de las personas morales. A nivel comparado existen normas similares en un buen número de

legislaciones (España, Estados Unidos, Francia), si bien a nivel latinoamericano son pocos los países que establecen en sus ordenamientos jurídicos disposiciones de esta naturaleza.

185. Sin perjuicio de reconocer la importancia de establecer límites a las contribuciones individuales, cabe advertir la dificultad que existe en llevar a cabo un control efectivo sobre las mismas. De ahí que siguiendo la experiencia positiva lograda en Alemania, parece preferible dar una amplia publicidad a los aportes privados. En efecto, la publicidad sin ser un mecanismo perfecto es sin embargo una herramienta útil para lograr una mayor fiscalización, ya que obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral y democrático.
186. Otra de las novedades introducidas por la Reforma (similar a la regulada en países como Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Países Bajos) es la posibilidad de deducir del Impuesto sobre la Renta las aportaciones en dinero que los simpatizantes donen a los partidos políticos hasta un máximo del 25%. Esta medida puede repercutir positivamente tanto en beneficio del sistema democrático en general, así como en el enraizamiento de los partidos en la sociedad civil, al incentivar la participación de un considerable número de pequeños y medianos contribuyentes en apoyo a los diferentes partidos políticos.
187. La prohibición de los aportes privados anónimos, también introducido por la Reforma, no sólo es saludable sino también compatible con el objetivo de la transparencia. En el Derecho Comparado varios países cuentan con normas similares, si bien a nivel latinoamericano son pocos, entre los que destacan Argentina y Honduras. Sin embargo, y pese a la obligación que el COFIPE le impone a los partidos –cuando los aportes se hacen en dinero– a expedir recibos foliados en los que consten los datos exactos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, el peligro estriba en que éstas puedan ser utilizadas para enmascarar donativos privados fuera de la Ley.
188. En materia de prohibiciones, la Reforma, similar a la mayoría de las normas a nivel comparado, regula el mismo tipo de prohibiciones, incluida la de no recibir financiamiento externo, añadiendo una nueva: que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca del desarrollo (banca estatal) para el financiamiento de sus actividades.
189. En relación con los *órganos y mecanismos de control* cabe señalar que ha sido sobre este tema respecto del cual la Reforma hizo una de las modificaciones más importantes. *Vis a vis* con el régimen anterior, los avances han sido numerosos, positivos y compatibles con uno de los objetivos específicos de la Reforma, cual es, fortalecer la supervisión y el control del uso de los recursos financieros de los partidos. Por su

parte, un examen de este nuevo marco normativo a la luz del Derecho Electoral Comparado latinoamericano evidencia que el régimen mexicano es uno de lo más completos y avanzados.

190. Dentro de esta línea de fortalecer los órganos de supervisión y control, una de las modificaciones más importantes de la Reforma fue haber otorgado carácter permanente a la *Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral*. Asimismo, la Reforma le confirió a este órgano *ad hoc* (que se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General del IFE) nuevas y más amplias facultades, mejorando así, substancialmente, su mandato de revisar los informes que deben presentar tanto los partidos como las agrupaciones políticas, y fortaleciendo su capacidad para investigar acerca del origen y destino que los partidos hacen tanto de sus recursos anuales como de los de campaña, ahora incluso mediante la contratación de auditorías.
191. Por lo demás, seguir confiándole al IFE la responsabilidad de supervisión y control parece acertado, ya que ésta es una actividad que preferiblemente debe ser desempeñada por el órgano rector del proceso electoral, dada su imparcialidad y naturaleza *apolítica*; solución que por lo demás se condice con la adoptada mayoritariamente en el Derecho Electoral Comparado latinoamericano.
192. En materia de los informes que los partidos y las agrupaciones deben presentar, la Reforma introdujo asimismo modificaciones significativas. Por un lado, existe ahora un mayor nivel de exigencia, ya que los partidos deben presentar informes contables anuales por una parte y, por la otra, un informe para cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, especificando los gastos que tanto el partido político como el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Estos informes deben ser presentados en un plazo no mayor de 60 días (antes eran 90 días) siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichos aportes.
193. Por otro lado, la Reforma también produjo una disminución de los plazos tanto para la presentación de los informes como para la revisión de los mismos por parte de la *Comisión*, todo lo cual en principio es positivo y compatible con el objetivo de lograr un control mejor y más expedito, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos.
194. Si bien todos estos informes de los partidos son públicos ya que pueden ser consultados por la ciudadanía, los mismos empero no son difundidos masivamente por el organismo electoral. De ahí que siguiendo experiencias comparadas muy positivas (la de Alemania entre otras) valdría la pena considerar la conveniencia de darle a estos informes amplia publicidad en aras de lograr la mayor transparencia posible.

195. Por otro lado, sería conveniente prestar atención a la aparición de efectos no deseados o perversos que puedan sobrevenir como consecuencia del alto y detallado grado de regulación que presentan los mecanismos actuales de control. Así por ejemplo, del lado del IFE, el nuevo sistema podría volverse muy complejo debido al elevado número de informes a revisar. Por su parte, del lado de los partidos, las nuevas y numerosas obligaciones van a requerir un gran esfuerzo de parte de estos, los cuales aun deseando cumplir pueden llegar a encontrar difícil hacerlo por falta de preparación o capacidad instalada al interior de las fuerzas políticas. De ahí la importancia de tener presente, como la experiencia comparada lo enseña, que el desafío en materia de control y fiscalización pasa por construir una institucionalidad lo más adecuada posible a la cultura política nacional, y capaz de generar, simultáneamente, confianza y acatamiento.
196. La Reforma de 1996 introdujo asimismo modificaciones que vinieron a perfeccionar y a endurecer el *régimen de sanciones*. Si bien ello representa un avance respecto del pasado, existe sin embargo un margen considerable de discrecionalidad en la aplicación de las sanciones, especialmente de las más graves, lo que podría llegar a comprometer la eficacia y por ende la credibilidad del sistema. Por otra parte, y desde una perspectiva de Derecho Electoral Comparado no se regulan sanciones que permitan una aplicación de las mismas menos discrecional, como podrían ser por ejemplo, la ineligibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor o bien la anulación de la elección si éste ya hubiera sido electo (como ocurre en Francia), en caso de comprobarse la violación de los topes. Asimismo, hubiera sido conveniente haber facultado al IFE a actuar de manera preventiva por medio de un derecho de amonestación durante el desarrollo del proceso electoral, y no solo *ex post facto*.
197. Finalmente, en materia de *financiamiento público indirecto*, es decir *régimen fiscal* (artículos 50 a 52) y *franquicias postales y telegráficas* (artículos 53 a 55 inclusive) la Reforma no introdujo ningún tipo de modificación. Cabe sin embargo señalar que un análisis de este sistema de financiación indirecta *vis a vis* con el Derecho Comparado latinoamericano evidencia que el régimen mexicano es uno de los más completos y ventajosos para los partidos políticos.

Evaluación de las labores realizadas por el IFE

198. La labor cumplida por el IFE en este ámbito, a la fecha de cierre de este Informe viene siendo apegada al COFIPE y al calendario electoral vigente. De las actividades cumplidas hasta ahora cabe destacar, por su importancia, las siguientes: (a) Fiscalización de los gastos de los partidos correspondiente al período 1996, estando previsto que para el mes de junio de este año la Comisión de Fiscalización presente al Consejo General del IFE un dictamen relativo a los informes de 1996; (b) Reforma de los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos y agrupaciones políticas para la presentación de sus informes anuales y de campaña; reforma que viene

a fortalecer significativamente la fiscalización sobre los partidos políticos respecto del uso de los recursos; y (c) Elaboración del reglamento para el financiamiento de las Agrupaciones Políticas.

Balance

199. Existe amplia coincidencia de parte de todos los sectores entrevistados acerca del claro y positivo avance normativo logrado vía la Reforma en materia de financiamiento de los partidos políticos *vis a vis* con el régimen anterior. Sin embargo, también existe descontento en relación con el alto monto del financiamiento público aprobado, así como un considerable grado de escepticismo en relación con el grado de viabilidad y eficacia que los mecanismos de supervisión y control puedan llegar a tener. Para decirlo en palabras de un entrevistado, la gran interrogante que flota en el ambiente es hasta qué punto las autoridades electorales podrán hacer cumplir estas normas, *duélale a quien le duela*.
200. Por lo demás está aún por verse cuáles serán las consecuencias que el sistema de financiamiento tendrá respecto del sistema político en general y del sistema de partidos en particular, así como en relación tanto de los objetivos buscados por la reforma (transparencia, equidad, confianza) como de los no deseados o perversos (sobreregulación, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos, petrificación, etc).
201. Se constata, asimismo, que la ruptura del consenso por las razones ya apuntadas, afectó en parte la credibilidad de la Reforma sobre un tema de tanta importancia, trayendo como consecuencia que los avances logrados vía la Reforma queden, por el momento, parcialmente desdibujados, ya que gran parte del debate pasa hoy por temas extralegales. En particular, los partidos de oposición señalan que pese a los avances en la legislación, la equidad no se estaría logrando en los hechos debido, entre otros factores, a los siguientes: (a) el papel del presidente de la república en la campaña electoral en favor del PRI; (b) el uso partidario de recursos públicos con fines electorales; y (c) la vigencia de campañas masivas de propaganda de parte del gobierno previo a las elecciones; críticas todas éstas que sin querer desconocer el peso específico que las mismas tienen en el caso mexicano, son comunes tanto en las democracias jóvenes como en las maduras.
202. En suma, la Reforma, específicamente en materia de la financiación de los partidos representa un claro y positivo avance normativo *vis a vis* con el régimen anterior, sin perjuicio de las observaciones formuladas oportunamente, así como de las críticas de la oposición sobre cuestiones específicas. Por su parte, desde una perspectiva comparada latinoamericana cabe apuntar que el sistema mexicano sobre esta materia es, desde el punto de vista normativo, uno de los más completos y avanzados. El desafío pasa ahora por hacer realidad este detallado y sofisticado mecanismo regulatorio.

203. Obviamente lo que ocurra en este ámbito repercutirá, positiva o negativamente, en la credibilidad y legitimidad de las elecciones de julio próximo. Y viceversa, el resultado electoral afectará la evaluación de la Reforma. Por ello, dada la naturaleza preelectoral de este Informe, así como lo novedoso del sistema, sería prematuro adelantar una opinión definitiva a este respecto, la cual deberá aguardar hasta después del 6 de julio, con el fin de garantizar una evaluación completa, objetiva y desapasionada del tema.

La equidad en el ámbito de los medios de comunicación electrónicos

204. En general puede afirmarse sin temor a equívoco que en la época de la video-democracia, los medios de comunicación, especialmente los electrónicos (radio y televisión), constituyen espacios privilegiados e indispensables del quehacer político en general y de las campañas electorales en lo particular.

205. Específicamente en el caso mexicano, si bien existe conciencia desde hace ya tiempo de que el tránsito hacia condiciones más equitativas durante la competencia político-electoral pasa, necesaria aunque no exclusivamente, por un mejor acceso para todos los partidos políticos a los medios electrónicos, los avances legislativos fueron más lentos cuando los comparamos con los registrados en materia de financiamiento. Así, ni las reformas de 1987 ni las de 1990-1991 significaron mayor cambio. Hubo que esperar hasta 1994 para que el tema ocupara la importancia que merece en la agenda reformista.

206. Pero indudablemente ha sido la Reforma de 1996 la que introdujo las modificaciones más importantes en este ámbito, dirigidas por un lado a posibilitar un acceso más amplio y equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación electrónica y, por el otro, a lograr un manejo de las noticias político-electorales más objetivo, equitativo y profesional, de parte de los noticiarios de estos medios.

207. El objetivo central de estas medidas no fue otro que el intentar poner fin al inequitativo sistema que en el pasado le permitió al PRI, *de facto*, contar con un trato privilegiado en los medios de comunicación electrónica *vis a vis* con los partidos de oposición, tal como lo demuestran a continuación los cuadros 3, 4 y 5.

**Cuadro 3 : Comportamiento Radio y Televisión
Campaña de 1988***

Partido	Tiempo Total
PRI	83.14%
PAN	3.15%
PRD	1.62%

* Porcentaje de tiempo total en pantalla durante la campaña
Noticiarios: 24 horas y Día a Día

Fuente: Pablo Arredondo, 1990

**Cuadro 4 : Primer Monitoreo del 22 de junio al 5 de julio de 1994
Campana de 1994
(porcentajes)**

Partido	Global	Televisión	Radio
PRI	41.0	35.4	44.2
PAN	17.8	15.6	19.1
PRD	18.7	14.6	21.1
PT	8.7	6.9	9.8
PVEM	3.3	7.0	1.1
PPS	2.9	6.0	1.0
PDM	2.8	5.7	1.2
PFCRN	2.5	4.8	1.2
PARM	2.2	4.0	1.2

Fuente: Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdoba, Lorenzo; Woldenberg, José. *Una reforma Electoral para la Democracia: Argumentos para el consenso*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México (1995).

**Cuadro 5 : Condensado del 22 de junio al 16 de agosto de 1994
(porcentajes)**

Partido	Global	Televisión	Radio
PRI	33.4	30.8	35.0
PAN	19.7	16.3	21.7
PRD	23.7	19.5	26.1
PT	7.7	9.0	6.9
PVEM	5.3	8.3	3.4
PPS	2.2	3.9	1.2
PDM	3.4	5.1	2.4
PFCRN	2.7	3.9	2.0
PARM	1.9	3.2	1.1

Fuente: Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdoba, Lorenzo; Woldenberg, José. *Una reforma Electoral para la Democracia: Argumentos para el consenso*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México (1995).

Las principales modificaciones introducidas por la Reforma de 1996

208. En primer lugar cabe apuntar que la Reforma amplió, significativamente, la asignación del tiempo gratuito para las fuerzas políticas, agregando a las 250 horas de radio y las 200 en televisión (tiempo que refiere a la elección presidencial y que se reduce a la mitad en elecciones estrictamente legislativas) la adquisición por parte del IFE de hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos

cada uno, incrementando de este modo la cantidad de tiempo permanente en los medios electrónicos, que pasaron de 108 horas (en 1994) a 906 (en 1997). Un aspecto que llama la atención en relación con este punto, es que en materia de acceso a los medios, el COFIPE, sí distingue entre elección presidencial y elecciones intermedias, señalando que en ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial, o el 12% cuando se elija a los integrantes del Congreso de la Unión. Asimismo, además de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente los partidos en condiciones de igualdad, las fuerzas políticas que cuentan con representación en ambas Cámaras del Congreso tienen también derecho a tiempos gratuitos y adicionales (ver cuadros 6 y 7).

Cuadro 6 : Total de Programas Permanentes de los Partidos Políticos, durante los procesos electorales de 1994 y 1997. Radio y Televisión

Partido	1994 del 30 de mayo al 17 de agosto			1997 del 7 de abril al 27 de junio		
	Número total de emisiones	Duración	Total de tiempo al aire	Número total de emisiones	Duración	Total de tiempo al aire
PAN	48	15'	720'	453	15'	6795'
PRI	48	15'	720'	453	15'	6795'
PPS	48	15'	720'	453	15'	6795'
PRD	48	15'	720'	453	15'	6795'
PC	48	15'	720'	453	15'	6795'
PARM	48	15'	720'			
PDM	48	15'	720'	453	15'	6795'
PT	48	15'	720'	453	15'	6795'
PVEM	48	15'	720'	453	15'	6795'
Total Global	432		108 hrs (6480')	3624		906 hrs (54360')

Fuente: Instituto Federal Electoral. IFE (1997).

Cuadro 7 : Programas especiales de los partidos políticos durante los procesos electorales de 1994 y 1997 Radio y Televisión

1994 del 1 de junio al 17 de agosto			1997 del 7 de abril al 27 de junio		
TV	Radio	Total de Tiempo al aire	TV	Radio	Total de tiempo al aire
6 hrs (360')	19 hrs.30' (1170')	25 hrs 30' (1530')	33 hrs (1980')	175 hrs 30' (10530')	208 hrs 30' (12510')

Fuente: Instituto Federal Electoral. IFE (1997).

209. Otra novedad de importancia y positiva introducida por la Reforma radica en el hecho de que todos estos tiempos se distribuirán durante las campañas electorales no ya de manera proporcional a su fuerza electoral (como en 1994), sino bajo el mismo mecanismo que para la distribución del financiamiento público, es decir bajo la fórmula 30/70, lo cual es acertado en la búsqueda de una mayor equidad. Para el caso de los partidos sin representación en el Congreso de la Unión, se estableció que éstos tendrán derecho a un 4% del tiempo total asignado.
210. Por otra parte, la Reforma mantuvo la disposición que exige que los programas de los partidos tengan cobertura nacional, pero incorporando la obligación de los concesionarios de transmitir dichos programas en los *horarios de mayor audiencia*; medida que parece sana ya que en el pasado se los proyectaba en horarios de tercera categoría. Sin embargo la norma es imperfecta al no establecer sanción alguna en caso de incumplimiento de la misma.
211. Una tercera modificación importante, siguiendo la tendencia mayoritaria en el Derecho Electoral Comparado, pasa por la prohibición de anuncios gratuitos o pagados por interpósita persona en beneficio o perjuicio de partido alguno.
212. La cuarta es la obligación, por ley, de identificar de manera indubitable al patrocinador del mensaje.
213. La quinta tiene como propósito evitar la discriminación mediante la regulación de las tarifas aplicables a la propaganda política en tiempos de campaña, señalando el COFIPE que éstas no serán superiores en costo a las de la publicidad comercial; disposición ésta, similar a la que encontramos en el Derecho Electoral Comparado latinoamericano. Respecto de este último punto cabe señalar que la norma es imperfecta, ya que no prevé sanciones en caso de incumplimiento ni prohíbe que los medios, mediante el otorgamiento de descuentos de sus tarifas a ciertos partidos, puedan discriminar a otros.
214. La sexta ha sido el fortalecimiento de las atribuciones de la *Comisión de Radiodifusión* del IFE, entre las que cabe destacar por su importancia las siguientes: (a) se eliminó la obligación del IFE de producirle los programas de radio y televisión a los partidos, lo que parece correcto, conservándose eso sí la de difusión, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes ante los concesionarios; (b) el IFE es responsable ahora de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones; (c) se agregó una nueva competencia, la de llevar a cabo monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, así como acerca del grado de objetividad de éstos en el manejo de las noticias. Esta medida, ya realizada *de facto* en 1994, es sin lugar a dudas la modificación más importante debido al efecto positivo que la misma viene teniendo sobre el comportamiento de los medios; (d) otra novedad es que la Secretaría Ejecutiva del IFE, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, solicitará a los medios impresos los catálogos de sus tarifas, poniéndolos a disposición

de los partidos en la misma fecha prevista para la entrega de los catálogos de radio y televisión.

215. Una séptima modificación, también de gran importancia, ha sido la regulación del derecho de aclaración, que puede ser ejercido por los partidos políticos, candidatos o coaliciones ante los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que éstos han deformado hechos o situaciones referentes tanto a sus actividades como a sus atributos personales.

La labor del IFE

216. La labor llevada a cabo por el IFE en este ámbito, a la fecha de cierre de este Informe, viene desarrollándose apegada al COFIPE y al calendario electoral. Entre las principales actividades cumplidas hasta ahora, por su importancia cabe citar las siguientes: (a) los nuevos *lineamientos para los medios*; (b) el monitoreo muestral de los noticieros; (c) el plan de medios para los tiempos oficiales de los partidos; (d) la apertura de tiempos complementarios para los partidos; y (e) la adquisición de los promocionales para las campañas.

Observaciones

217. Existe hoy consenso acerca del papel fundamental que los medios de comunicación electrónicos juegan en favor de la realización de comicios con mayores niveles de equidad. En este sentido las diversas modificaciones introducidas por la Reforma comportan un claro y positivo avance normativo respecto del régimen anterior, habiéndose establecido de este modo un conjunto de disposiciones más precisas y equitativas en materia del acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica. Por su parte, la comparación del marco normativo vigente mexicano a la luz del Derecho Comparado latinoamericano evidencia que éste, es uno de los más completos y avanzados.
218. Si se pasa del plano normativo a los hechos, se constata también una mejoría en cuanto a la apertura de los medios electrónicos, así como un mejor manejo de las noticias político-electorales de parte de los noticieros de radio y televisión respecto del pasado, tal como lo comprueban recientes monitoreos, uno de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. (del 17 al 28 de marzo de 1997: Televisión en el D.F.) y dos del IFE. Así, de acuerdo al citado monitoreo de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la cobertura dada por los dos principales noticieros televisivos en el Distrito Federal es diferente. Mientras *24 Horas* (Televisa) se caracteriza por ser equitativo en el tiempo total y en el tiempo de voz e imagen que otorga a los principales candidatos, por el contrario, *Hechos* (TV Azteca), favorece excesivamente al candidato del PRI en detrimento de los candidatos del PAN y del PRD.

219. Por su parte, el primer monitoreo del IFE (del 16 de marzo al 12 de abril de 1997), señala en relación con el tiempo concedido por los noticiarios a los tres principales partidos, que el PAN ocupó el primer lugar con el 29.31%, seguido por el PRI (25.86%) y por el PRD (16.69%). El resto del tiempo (26.83%) se distribuyó entre los cinco partidos restantes. En lo que se refiere al tratamiento de las noticias, este monitoreo evidencia que las notas adjetivadas, sean o no favorables a un partido, ocuparon durante el citado período sólo el 8.38% del tiempo total de radio y el 8.24% de la televisión, para un 8.31% global si consolidamos radio y televisión. El resto lo ocuparon notas sin comentarios ni adjetivos, tal como lo demuestran a continuación los cuadros 8 y 9.

**Cuadro 8 : Monitoreo del 16 de marzo al 12 de abril
Radio**

Partido	Notas sin comentario	Aprueba	Desaprueba
PRI	229	2	20
PAN	235	4	34
PRD	162	2	6
PT	57	0	1
PVEM	86	0	7
PPS	39	0	0
PDM	29	1	2
PC	59	1	2
TOTAL	896	10	72

* Objetividad.

Número de notas no adjetivadas, favorables y desfavorables para cada partido

Noticiarios de radio: Al Momento: Antena Radio; Decisión 97; Detrás de la Noticia; En Contacto: Enfoque de Lechuga; Hechos; Hora 7; Índice Político; Las Buenas Noticias; Línea Directa; López Dóriga; Monitor de la Mañana; Nino Canún; Panorama: Para Empezar; Perfiles de la Noticia.

Fuente Instituto Federal Electoral. IFE (1997).

**Cuadro 9 : Monitoreo del 16 de marzo al 12 de abril
Televisión**

Partido	Notas sin comentario	Aprueba	Desaprueba
PRI	141	9	6
PAN	153	9	13
PRD	115	8	3
PT	51	1	2
PVEM	105	1	0
PPS	31	2	3
PDM	63	2	0
PC	54	3	2
TOTAL	713	35	29

* Objetividad.

Número de notas no adjetivadas, favorables y desfavorables para cada partido

Noticiarios de TV: 24 Horas de la noche; 24 Horas de la tarde; Al Despertar; Detrás de la Noticia; En Blanco y Negro; Enlace: Hechos de la Noche; Hechos de Fin de Semana; Hola México; La Realidad Hoy; Muchas Noticias; Para Usted: Primer Edición; Punto por Punto.

Fuente : Instituto Federal Electoral. IFE (1997).

220. Sin embargo, un monitoreo más reciente del IFE (mayo de 1997), el primero a nivel nacional (cubre el período que va del 16 al 30 de abril de 1997), que abarca 53 noticiarios de radio y 41 de televisión en 15 entidades del sur, sureste y parte del centro del país, evidencia una cobertura desigual entre el Distrito Federal y el resto del país, incluso con diferencias importantes entre los diferentes estados.
221. Así, a nivel nacional y en relación con el tiempo dedicado por los medios electrónicos a los partidos, el monitoreo muestra una tendencia favorable al PRI con el 40.55%, seguido por el PRD con el 26.32% y en tercer lugar el PAN con el 20.04%. En cuanto al partido con mayor porcentaje de comentarios adjetivados en la información emitida por todos los noticiarios se encuentra el PRI con 99 notas (3.01% del total de notas informativas). Respecto a los partidos con mayor presencia (número de apariciones) en los noticiarios de radio y televisión el primer lugar lo ocupa el PRI con el 33.66%, el segundo el PRD con el 25.97% y el tercero el PAN con el 21.02%.
222. Por su parte, la distribución del tiempo en los noticiarios electrónicos en los estados monitoreados refleja diferencias importantes entre ellos (ver cuadro 10).
223. En la capital del país, el mismo monitoreo del IFE muestra una distribución del tiempo total dedicado a cada partido, tanto en la radio como en la televisión, más equitativa entre los 3 principales partidos, que en el resto del país.

Cuadro 10 : Estados en los que más del 60% de la información se dedicó a un sólo partido

DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO EN LOS NOTICIARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN EN LOS ESTADOS MONITOREADOS POR EL IFE (en porcentajes)												
	ESTADOS EN LOS QUE MAS DEL								DISTRIBUCIÓN DE LA INFORMACIÓN ENTRE LOS PARTIDOS EN EL DISTRITO FEDERAL			
	60% DE LA INFORMACIÓN SE DEDICÓ A UN SÓLO PARTIDO				70% DE LA INFORMACIÓN SE DISTRIBUYÓ ENTRE DOS PARTIDOS							
	RADIO		TELEVISION		RADIO		TELEVISION		RADIO		TELEVISION	
EDO.MEX.									PRI	44		
									PAN	26		
									PRD	22		
HIDALGO	PRI	66	PRI	63					PRI	36	PAN	42
MORELOS									PAN	33	PRI	35
									PRD	27	PRD	17
OAXACA	PRD	60	PRD	94								
TLAXCALA											PAN	34
											PRD	26
											PRI	22
PUEBLA							PRI	37	PRI	55		
							PAN	35	PRD	21		
									PRI	22		
VERACRUZ					PRI	39						
					PRD	36						
TABASCO			PRI	70					PAN	37		
									PRI	34		
									PRD	23		
CAMPECHE	PRI	87					PRI	54				
							PRD	27				
YUCATAN			PRI	76					PRI	54		
									PAN	23		
									PRD	14		
QUINTANA ROO					PRI	58					PAN	33
					PAN	24					PRI	26
											PRD	25
CHIAPAS					PRI	44					PRI	54
					PRD	30					PAN	22
											PRD	19
DISTRITO FEDERAL												
											PAN	28.70
											PRI	26.26
											PRD	20.04
											PVEM	6.97
											PC	6.34
											PT	4.66
											PDM	4.18
											PPS	2.81

Fuente : Instituto Federal Electoral. IFE (mayo 1997).

III. CONCLUSIONES

224. El proceso de transición que vive México, comparado con otros países de América Latina y el mundo, tiene características propias por lo extenso y cambiante en el tiempo. Este proceso se puede resumir en: (a) la transformación de un sistema político por vía de reformas continuas y en su mayoría ambivalentes; (b) impartidas en principio desde el poder mismo; (c) pero paulatinamente incluyendo actores fuera de la élite del poder en el diseño de las mismas y con capacidad de beneficiarse de ellas; (d) reformas que son cada vez más cuestionadas por los partidos de oposición, producto ellos de un mayor pluralismo en la sociedad, que viene desarrollándose como resultado del proceso de modernización del país; (e) dinámica ésta que lleva a cuestionar, primero el predominio absoluto del PRI emanado de la Revolución mexicana y, posteriormente, al disminuir esta fuente de legitimidad revolucionaria, a cuestionar el sistema político en el cual el PRI continúa ejerciendo el poder; y (f) que obliga al PRI, para continuar en el poder, a buscar la legitimidad democrática vía elecciones no cuestionadas.
225. Lo anterior lleva a que el significado de la Reforma de 1996 esté relacionado con el momento que atraviesa el proceso de transición. Sin embargo, la aspiración de llevar este proceso a un punto final, meta deseada por todos los actores políticos, refiere a objetivos distintos, lo que condiciona en buena medida la apreciación de la reforma misma. Así, mientras el PRI persigue a través de ella legitimarse en el poder, los partidos de oposición, por su parte, buscan la alternancia en el gobierno. Este condicionamiento existe en la medida en que para el PRI la Reforma constituye un paso clave en la transición en tanto termine con los conflictos post electorales, mientras que en el caso de los partidos de oposición la Reforma solo tiende a ser percibida como paso decisivo siempre que conlleve a la alternancia en el gobierno. La aseveración: *sin alternancia el sistema no se consolida o si juegan limpio pierden*, ambas expresadas por los partidos de oposición durante las reuniones que sostuvo el grupo de expertos, ratifican esta percepción.
226. La Reforma de 1996, si bien se inscribe dentro del proceso de reforma electoral del último decenio, tiene sus propias características que la distinguen claramente de las anteriores por varios factores: (a) por su alcance integral; (b) por la búsqueda del consenso; (c) por la pretensión de constituirse en una reforma definitiva que cierre el ciclo de reforma-elección-reforma; y (d) por el deseo de poner punto final al fenómeno de la desconfianza. Por ello, comparadas con las reformas anteriores, las instituciones diseñadas por la Reforma de 1996 –sin perjuicio de las críticas dirigidas a su funcionamiento o a sus integrantes y de eventuales modificaciones futuras– son defendibles por el alto grado de correspondencia con los principios fundamentales de una institucionalidad democrática.

227. La Reforma representa al mismo tiempo un claro avance en lo normativo *vis a vis* con el régimen anterior, pese a no haber alcanzado el consenso en todos sus temas. Por su parte, a la luz del Derecho Electoral Comparado latinoamericano, la Reforma se destaca por su progresividad y ventajas, sin perjuicio de la existencia de efectos no deseados, así como de las singularidades que presentan algunas de sus normas. Como ya se ha dicho, el desafío pasa ahora por el grado de viabilidad y vigencia de la misma, así como de la apreciación que de sus efectos hagan los actores de cara a la coyuntura política actual. De ahí que la evaluación de la Reforma, al igual que su carácter *definitivo* y el futuro de la misma, dependan más que de su idoneidad normativa de la contingencia política, en particular del resultado de las próximas elecciones y de la interpretación que de éste hagan los diferentes partidos políticos.
228. La Reforma es percibida, tanto por los actores como por organismos de la sociedad civil, como un claro avance normativo respecto del régimen anterior. Subsiste, empero, tanto en la oposición como en determinados grupos no gubernamentales, grados diversos de desconfianza en relación con ciertos temas específicos. Hay, asimismo, conciencia de parte de estos de que la subsistencia de la desconfianza implica pagar un alto precio, así como la existencia de efectos no deseados, entre los que cabe mencionar: la sobrerregulación, la alta complejidad, los elevados costos financieros, determinadas inconsistencias y dificultades en el cumplimiento de algunas de sus disposiciones, los cuales oportunamente deberán ser evaluados y corregidos (ver anexos I y II de este Informe).
229. Por lo que se refiere al IFE, la Reforma consolida el proceso de *ciudadanización* y le otorga una autonomía efectiva al independizarlo por completo del Ejecutivo. La Reforma trae así, como una de sus principales consecuencias en el plano normativo, la configuración de una autoridad electoral administrativa autónoma, imparcial y profesional; percepción que es compartida por la mayoría de los actores entrevistados (ver anexos I y II).
230. En cuanto a su organización interna, se acrecienta la capacidad directiva y de control de los consejos en todos sus niveles mediante una transferencia a éstos de ciertas facultades y atribuciones de los órganos técnico-ejecutivos. Se trata empero de una estructura compleja que, no obstante el mayor grado de equilibrio y profesionalismo alcanzado, alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida.
231. Por su parte, el nuevo modelo de integración del Consejo General del IFE fue reproducido, en lo pertinente, a nivel de los órganos desconcentrados. Sin embargo, mientras respecto del Consejo General hay mayor consenso sobre el grado de imparcialidad de sus miembros, la oposición conserva dudas acerca de dichos órganos y de hasta qué punto los cambios producidos aseguran en la práctica tal imparcialidad en

los niveles intermedios e inferiores de la estructura piramidal de la organización electoral.

232. Otra consecuencia importante de la Reforma radica en haber fortalecido aún más los instrumentos, procedimientos y mecanismos dirigidos, por un lado, a evitar la manipulación fraudulenta del voto y, por el otro, a garantizar mejores niveles de control, transparencia y certeza de los procesos electorales. De este modo el actual marco normativo regula detalladamente (en algunos casos con exceso, producto de la desconfianza) todas y cada una de las diferentes etapas. Entre los efectos no deseados o perversos cabe apuntar la sobrerregulación y la existencia de *candados* y *contracandados*, entre otros en relación con el padrón, con los listados nominales, con la credencial y con la transmisión de resultados, con el consiguiente altísimo costo financiero.
233. El avance en el campo de la judicialización del contencioso electoral no ha sido menos importante. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confieren un marco normativo institucional de total independencia *vis a vis* del Poder central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en especial en lo referente la calificación de las elecciones presidenciales y al *juicio de revisión constitucional electoral*, refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral. La Reforma amplió asimismo el sistema de medios de impugnación, el cual pese a garantizar plenamente la tutela de los derechos políticos, puede traer, debido a su alto grado de complejidad, consecuencias no deseadas en cuanto a su efectividad.
234. Respecto a los cambios en el sistema de representación, un primer efecto de la Reforma consiste en haber introducido el factor incertidumbre en el sistema político mexicano, en el sentido de que tanto el partido de gobierno como la oposición no tienen certeza ni de los resultados de las elecciones de julio de 1997 ni de las consecuencia políticas de los mismos.
235. Un segundo efecto relacionado con el punto anterior radica en la mayor competitividad y conflictividad del sistema político mexicano que pone a prueba la capacidad del sistema para resolver conflictos. Estos conflictos son de diferente naturaleza y están condicionados a los resultados electorales, ya que por un lado puede darse (a) entre las distintas fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados consecuencia del mayor grado de competitividad; (b) entre la Cámara de Diputados y el Senado, consecuencia de las diferentes mayorías en ambas cámaras; (c) así como entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, en el caso de que el partido de gobierno no alcance la mayoría absoluta de la misma; y finalmente (d) entre el Presidente y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de que un partido de oposición gane esta elección.

236. Estos posibles escenarios de conflicto pueden traer aparejado por una parte un *stress* tanto en lo que hace a la relación de los actores entre sí como en lo que refiere al funcionamiento del sistema político en su conjunto, debido a la eventual crisis de gobernabilidad traducida en la pérdida de eficacia del sistema en la toma de decisiones, como por ejemplo, en caso de un gobierno dividido.
237. Finalmente, las reformas introducidas en materia de representación política tienden a favorecer un formato tripartidista, que de adquirir estabilidad y una distribución relativamente equilibrada entre las tres fuerzas podría hacer aún más difícil la formación de mayorías unicolores. Por otra parte, dada la estructura ideológica programática del sistema de partidos en México, la formación de mayorías demandará un cambio de la cultura política, de modo tal de favorecer la negociación como mecanismo *sine qua non* para la búsqueda de acuerdos indispensables que aseguren la gobernabilidad del sistema político. De ahí que en la medida que la oposición pueda mejorar su acceso a puestos de gobierno o incluso jugar un papel más determinante a nivel nacional (Congreso, Distrito Federal) tenderá a bajar su nivel de desconfianza en el proceso político-electoral, contribuyendo así en un mejoramiento de la cultura política, traducida en valores, actitudes y comportamientos más idóneos con formas de gobierno que requieren para su funcionamiento de acuerdos o pactos estables entre los partidos políticos.
238. La búsqueda de mejores condiciones de equidad en la competencia política electoral, dada las relaciones tan asimétricas entre el partido mayoritario y la oposición durante los últimos comicios, ocupó un lugar central en la Reforma. En materia de financiamiento político, pese al rompimiento del consenso a nivel del COFIPE, se lograron claros y positivos avances *vis a vis* con la legislación anterior. Comparado a nivel latinoamericano, el sistema normativo mexicano es hoy uno de los más completos, regulados y ventajosos para los partidos. Sin embargo, la novedad del mismo impide aún una evaluación final, tanto de sus aspectos positivos (medios económicos seguros, equidad, transparencia, confianza) como de los no deseados o perversos (sobreregulación, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos, petrificación). Por lo demás, pese a los innegables avances normativos, el tema sigue presentando un alto grado de conflictividad cuyas consecuencias contaminan la relación entre las élites, tanto en general como especialmente de cara a las elecciones de julio próximo. Subsisten, en este sentido, desacuerdos importantes entre el PRI y la oposición (en especial en torno al monto total del financiamiento público), así como dudas respecto a la viabilidad y vigencia de las normas más importantes.
239. Por su parte, el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica y el tratamiento que éstos hacen en sus noticiarios han experimentado también una considerable mejoría como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Reforma; mejoría que se traduce en un mayor nivel de equidad en la competencia político-electoral. En relación con el acceso de los partidos a los medios electrónicos,

los avances normativos son claros y positivos *vis a vis* con el régimen anterior. A nivel comparado el sistema se destaca tanto por lo favorable de sus normas en beneficio de los partidos políticos como por su densidad regulatoria, la que potencialmente puede llegar a producir efectos no deseados o perversos que es preciso monitorear. Por lo que se refiere al tratamiento objetivo de las noticias, se constata también un avance respecto de elecciones anteriores, si bien subsisten desequilibrios que es preciso corregir, como lo demuestran los últimos monitoreos, tanto de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. como los del IFE. En suma, a la fecha de este Informe, y en relación con la equidad en el ámbito de los medios electrónicos, se avanzó más en cuanto al acceso de los partidos a los medios electrónicos que en materia de objetividad de la información.

240. Una cuestión sobre la cual la Reforma no introdujo variantes pero que pese a ello vale la pena destacar por su importancia es la observación nacional electoral. En efecto, la participación activa de la sociedad civil en materia de observación de las elecciones, similar a la que ya tuvo lugar de manera exitosa en 1994, es sana y positiva tanto para la profundización del proceso democrático como para la transparencia, credibilidad y legitimidad del próximo proceso electoral. De ahí la conveniencia de que para las elecciones del próximo 6 de julio las autoridades competentes brinden la mayor apertura y todas las facilidades a su alcance, de modo tal que los diversos grupos nacionales puedan llevar a cabo nuevamente una observación independiente, objetiva y profesional.
241. Cabe advertir finalmente, como ya se señaló en su oportunidad, que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales. Por lo demás, dada la proximidad de las elecciones y la incertidumbre que existe tanto en materia de resultados como acerca del comportamiento de los actores políticos, la posibilidad de una evaluación objetiva de la Reforma se ve contaminada debido a la lectura *electoralista* que los partidos hacen de la misma. Obviamente, los resultados de las elecciones de julio próximo repercutirán positiva o negativamente en la credibilidad y legitimidad no solo del proceso electoral sino además en relación con la Reforma misma. De ahí que una evaluación final deba ser hecha *a posteriori* de las elecciones de julio para garantizar así un análisis más objetivo, completo y desapasionado.
242. En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos. Sin embargo, ni lo uno (lo normativo) ni lo otro (lo institucional) cumplirán a cabalidad su cometido, si no van acompañados por un cambio positivo en la cultura política, en especial en lo que refiere a las actitudes y los comportamiento de los actores, con el fin de disminuir el abismo que sigue actualmente separando a la ley (norma) de la práctica (realidad sociológica); en otras palabras, el eterno conflicto entre una estructura *de jure* y una *de facto*.
243. Les corresponde así, una vez más, a los partidos y a sus candidatos contribuir ahora con sus acciones y comportamientos a crear un clima propicio para que las elecciones se

desarrollen en tranquilidad, con transparencia y en libertad. De ahí la importancia, frente a un sistema que se funda en la desconfianza, de intentar reconstruir desde todos los sectores, el *tejido de la confianza* para que la ciudadanía pueda creer, de una vez por todas, en los procesos electorales como la única vía, legal y legítima, para la democratización del país.

244. Y en el cumplimiento de este objetivo, los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, juegan un papel fundamental en la divulgación de la cultura política democrática, al ayudar a crear no solo mejores condiciones de equidad sino en animar y en alimentar la fe de la ciudadanía en las elecciones. De ahí que no habrá reforma *definitiva* hasta tanto los principios normativos no se instalen en la conciencia de los actores y en la ciudadanía toda como normas de comportamiento y no tan sólo como normas del deber ser. En definitiva, el reto pasa por ratificar el espíritu y los objetivos de la Reforma por las conductas.

ANEXO I
EVALUACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996 *
PARTIDOS POLÍTICOS

	PRI	PAN	PRD
CONFIABILIDAD EN EL IFE. CONSEJO GENERAL	A	MA	A
CONFIABILIDAD EN EL IFE. JUNTA DIRECTIVA DEL IFE	A	M	B
CONFIABILIDAD EN LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS / JUNTAS LOCALES Y DISTRITALES	A	B	B
CONFIABILIDAD EN EL MECANISMO DE INTEGRACIÓN DE LAS CASILLAS ELECTORALES	MA	A	A
CONFIABILIDAD EN EL TRIBUNAL ELECTORAL	MA	M	B
CONFIABILIDAD EN EL SISTEMA DE GARANTÍAS IMPUGNATORIAS	MA	M	B
CONFIABILIDAD EN EL REGISTRO ELECTORAL	A	A	B
CONFIABILIDAD EN LOS ACTUALES MECANISMOS PARA EVITAR LA MANIPULACIÓN DEL VOTO	A	M	B
CONFIABILIDAD EN EL ACTUAL SISTEMA DE DELITOS ELECTORALES	MA	B	M
CONFIABILIDAD EN LA REDISTRITACIÓN	MA	A	A
CONFIABILIDAD EN EL PREP		A	M
EQUIDAD DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO	MA	M	M
EQUIDAD DEL ACTUAL SISTEMA DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	MA	M	B
APOYO A LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MA	A	B
APOYO A LAS REFORMAS QUE REFIEREN AL SENADO	MA	B	B
APOYO A LA ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	MA	MA	MA
APOYO A LAS REFORMAS QUE REFIEREN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS	MA	A	A

Fuente : CUESTIONARIO ENVIADO POR EL GRUPO DE EXPERTOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CUADRO INCLUYE SÓLO LOS PARTIDOS QUE RESPONDIERON AL CUESTIONARIO.

Código : MUY ALTA (MA) = 10 ; ALTA (A) = 9-8 ; MEDIA (M) = 7-6 ; BAJA (B) 5-4 ; MUY BAJA (MB) = 3-0 ; INFORMACIÓN NO DISPONIBLE = IND

ANEXO II
EVALUACION DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

	ALIANZA CIVICA	COMISION MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS	COLEGIO NAL. DE LIC. EN ADMON.	ASOCIACION NACIONAL CIVICA FEMENINA	CONFEDERACION PATRONAL DE LA REP. MEXICANA	PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA	MOVIMIENTO POR LA CERTIDUMBRE	CONSEJO NACIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MUJER	FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS	CENTRAL REVINDICATORIA DE ACCION SOCIAL
CONFIABILIDAD EN EL IFE. CONSEJO GENERAL	A	A	A	A	A	MA	MA	A	MA	A
CONFIABILIDAD EN EL IFE. JUNTA DIRECTIVA DEL IFE	M	M	A	A	A	MA	MA	A	A	A
CONFIABILIDAD EN LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS / JUNTAS LOCALES Y DISTRICTALES	M	B	M	M	M	MA	A	A	B	M
CONFIABILIDAD EN EL MECANISMO DE INTEGRACION DE LAS CASILLAS ELECTORALES	B	B	A	A	B	MA	A	A	B	M
CONFIABILIDAD EN EL TRIBUNAL ELECTORAL	M	A	A	A	M	MA	A	A	MB	M
CONFIABILIDAD EN EL SISTEMA DE GARANTIAS IMPUGNATORIAS	B	B	M	M	M	B	M	M	MB	M
CONFIABILIDAD EN EL REGISTRO ELECTORAL	M	A	A	A	A	MA	A	A	IND	A
CONFIABILIDAD EN LOS ACTUALES MECANISMOS PARA EVITAR LA MANIPULACION DEL VOTO	A	M	A	A	M	B	A	A	MB	A
CONFIABILIDAD EN LA REDISTRIBUCION	A	M	M	M	M	MA	A	M	IND	M
CONFIABILIDAD EN EL PREP	M	A	A	A	A	MA	A	M	IND	A

ANEXO II

..... continuación

	ALIANZA CIVICA	COMISION MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS *	COLEGIO NAL. DE LIC. EN ADMON.	ASOCIACION NACIONAL CIVICA FEMENINA	CONFEDERACION PATRONAL DE LA REP. MEXICANA	PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA	MOVIMIENTO POR LA CERTIDUMBRE	CONSEJO NACIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MUJER	FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS	CENTRAL REIVINDICATORIA DE ACCION SOCIAL
EQUIDAD DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO	MB	B* MB	M	B	B	B	A	M	MB	A
EQUIDAD DEL ACTUAL SISTEMA DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	MB	B	M	M	A	B	A	M	MB	A
APOYO A LAS REFORMAS EN RELACION CON LA CÁMARA DE DIPUTADOS	A	B	A	A	A	MA	A	A	M	B
APOYO A LAS REFORMAS QUE REFIEREN AL SENADO	B	B	M	B	B	B	M	B	M	B
APOYO A LA ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	A	M	A	A	A	MA	MA	A	M	A
APOYO A LAS REFORMAS QUE REFIEREN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS	MB	B	A	A	A	B	A	A	IND	B

Fuente : CUESTIONARIO ENVIADO POR EL GRUPO DE EXPERTOS A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES. EL CUADRO INCLUYE SÓLO LAS ORGANIZACIONES QUE RESPONDIERON AL CUESTIONARIO.

* LA COMISIÓN MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, DIVIDE ESTA RESPUESTA EN ASPECTOS TEÓRICO, OTORGÁNDOLE LA CALIFICACIÓN DE BAJA, Y PRÁCTICO CON MUY BAJA.

Código : MUY ALTA (MA) = 10 ; ALTA (A) = 9-8 ; MEDIA (M) = 7-6 ; BAJA (B) 5-4 ; MUY BAJA (MB) = 3-0 ; INFORMACIÓN NO DISPONIBLE = IND

