

III. Áreas de mayor impacto de la reforma

La reforma electoral mexicana del 2007/2008 fue comprehensiva, implicando modificaciones a nueve artículos de la Constitución, la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y la promulgación de otros textos legales. El alcance de la reforma es amplísimo en diferentes ámbitos de la institucionalidad y practica político-electoral. Se avanzan aquí algunas reflexiones generales sobre la implementación o aplicación operativa en las áreas de mayor impacto del nuevo marco legal desde una óptica internacional comparada.

En ese sentido, ya se ha dicho, llama la atención la “constitucionalización” de muchas de las medidas acordadas. Gran parte de las disposiciones que normalmente serian objeto de reglamentación o legislación ordinaria, están ahora incluidas en la Constitución mexicana. Importa ahora poder identificar posibles repercusiones prácticas de este desarrollo.

Igualmente importante es seguir de cerca las nuevas atribuciones y el nuevo diseño institucional del IFE, como administrador electoral federal. Igualmente, se constatan nuevas y diversificadas fun-

ciones, que conviene examinar en mayor detalle por sus posibles implicaciones en términos de aplicación de las medidas y la concreción operacional de las mismas. Puede decirse que las áreas de la reforma que representan un mayor reto de implementación para la autoridad electoral son tres: a) la referente al acceso a los medios electrónicos y su monitoreo; b) la fiscalización de los recursos y c) la resolución de quejas y conflictos, con las nuevas atribuciones a los órganos desconcentrados (local y distrital). Adicionalmente, aunque la reforma no trató de manera exhaustiva aspectos directamente relacionados con la organización electoral, es importante en todo caso ver cuales medidas fueron introducidas y el impacto de la reforma en la tarea primera del IFE en temas de organización electoral.

1. Constitucionalización de nuevas medidas

La reforma electoral mexicana del 2007/2008 se aviene en términos generales, como ya era el caso de la legislación que la precediera, a criterios de derecho y política internacional comparados. Sin em-



bargo, hay aspectos importantes en que se separa de ellos. Muy en particular, la inclusión en la Constitución de un significativo número de aspectos con extremo detalle tales, aunque no solamente los relativos al uso de los medios por los partidos políticos o a la financiación de los mismos.

La reforma electoral transitó, en México, primero por una modificación constitucional en septiembre del 2007 y otra subsiguiente de carácter legal al año siguiente. La reforma constitucional afectó nueve artículos de la carta magna. Concretamente introdujo nueva normativa en los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; derogó un párrafo del Artículo 97 y adicionó el Artículo 134. De forma sumaria, los cambios constitucionales hacen referencia a las siguientes materias, que algunas ya han sido objeto de legislación ordinaria y otras aún esperan tratamiento legal adecuado:

- a) El Artículo 6 sobre garantías del derecho a la información por parte de Los ciudadanos y que se abre con la declaración de que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”.
- b) El Artículo 41 contiene el núcleo de la reforma con disposiciones muy específicas el rol de los medios en materia electoral (prohibición de contratación de tiempos por partidos o personas físicas o jurídicas, cantidad y distribución del tiempo público disponible, administración y fiscalización de uso de los medios por parte del IFE, etc.); financiación de los partidos políticos y las campañas (mayor financiamiento público que privado, cálculo de

montos en ambos casos, etc.); estructura orgánica del IFE (nombramiento de Consejeros, establecimiento de una Contraloría interna y de un órgano de fiscalización de uso de los recursos de los partidos, etcétera); y duración de las campañas.

- c) El Artículo 85 regula la posibilidad de nombrar presidente en el caso de una elección fallida por causas diversas estableciendo que “Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente.”
- d) El Artículo 99 declara al Tribunal Electoral como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la federación”. Regula su estructura y las sus Salas Regionales así como el nombramiento de los Magistrados. Entre sus facultades, cabe mencionar las de “Resolver en forma definitiva e inatacable” sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. También las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la

nulidad de una elección por las causas que expresamente se establezcan en las leyes. Y muy notablemente La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

- e) El Artículo 108 define con criterio amplio como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades en el uso del patrimonio del estado a “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.”
- f) El Artículo 116, dedicado a los poderes de los Estados, en su apartado IV se refiere a la materia electoral regulando, entre otras cuestiones, la coordinación del sistema nacional con los regímenes locales, lo que constituye un punto siempre complejo en los países federales. La norma constitucional imponen a los Estados garantizar en sus constituciones y leyes condiciones equitativas de financiamiento público e instituir bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Se regulan cuestiones de acceso a los medios por los partidos y también de calendario electoral local y su posible convergencia con elecciones federales. Así mismo se introduce la improbable eventualidad de que “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales. “
- g) El Artículo 122 regula los órganos de gobierno del Distrito Federal y, consecuentemente, la forma de cubrir los cargos de elección popular, que han de someterse a la normativa general, mencionándose específicamente los Artículos 41 y 99 de la Constitución.
- h) En el Artículo 97 deroga su anterior párrafo tercero relativo al nombramiento por la Suprema Corte de justicia de algunos funcionarios del aparato judicial.
- i) La adición del Artículo 134 introduce nuevas normas sobre la eficacia, eficiencia y honradez con que deben ser administrados los recursos públicos y la contratación para su aplicación. Especialmente relevante en el ámbito electoral es la disposición de que los servidores públicos han de aplicar con imparcialidad los recursos públicos “sin



influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”. Así mismo es relevante la disposición de que “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos” en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Como toda reforma legítima de índole constitucional, la de México demandó de un amplio consenso de las principales fuerzas involucradas. Así ocurrió con el compromiso tanto de los opositores PRI, PRD y el gobernante PAN, que se propusieron disminuir el alto costo político que hubo de pagarse en el 2006 y mejorar los términos de la competencia partidaria. La reforma constitucional tuvo tres ámbitos de aplicación en materia electoral: administrativo, jurisdiccional y penal, por lo que se tuvieron que modificar las normas referidas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) y el Código Penal Federal, especialmente el Capítulo XXIV, así como otras normas que regulan la concesión y operación de los medios electrónicos de comunicación. Las reformas constitucionales obligaron, a su vez, a modificar las normas relativas a la constitución, registro de los partidos, sus prerrogativas, financiamiento y fiscalización. Asimismo, su régimen de gobierno interno y resolución de controversias. La reforma cruzó, de manera firme, el ordenamiento

de los partidos políticos, en un marco normativo ya de por sí amplio y complejo.

La inusual inclusión constitucional de ciertas medidas muy específicas tiene clara explicación dado el contexto político en que se desarrolló la reforma. El tema del acceso a medios y su control, por ejemplo, era políticamente explosivo (y lo sigue siendo) dado el poder político de las empresas televisoras. La reforma afectó no solo al aspecto de “negocio” de dichas empresas, sino también y sobre todo al poder político de los medios. Por ello, la oposición de estos medios fue fortísima y agresiva, pero aún así la reforma fue aprobada casi por unanimidad; con la excepción de dos partidos coaligados para los cuales la reforma implicaba pérdida de ciertas prerrogativas. En este sentido, la detallada “constitucionalización” de muchos aspectos de la reforma trataría de evitar el riesgo de que fuertes opositores a la misma pudieran darle la vuelta o marcha atrás.

Por motivos similares se incluyeron en la Constitución medidas que ya existían en los reglamentos y en la legislación, pero que eran de problemática implementación. El supuesto es que al elevarse a rango constitucional, las normas tendrían más garantía de ser cumplidas, una hipótesis que sólo el tiempo demostrará si se cumple, ya que en México se han hecho reformas constitucionales prácticamente bajo cada presidente en los últimos 50 años. Por ejemplo, anteriormente el COFIPE ya tenía una norma que prohibía a terceros hacer publicidad a favor o en contra de un partido político en periodo electoral. Esa norma era de muy difícil implementación por la interpretación subjetiva a que la misma se prestaba.

En 2006, el IFE complicó el problema al mostrarse incapaz de implementar la norma de manera directa permitiendo interpretaciones complicadas, pero siempre sin poder actuar directamente.

En cualquier caso, y con independencia de las motivaciones subyacentes, si bien la constitucionalización de tantas medidas y procedimientos puede proteger los principios de la reforma, puede convertirse igualmente en un elemento de asfixia e inflexibilidad en la implementación de la misma, sobre todo en casos donde la experiencia empírica de la aplicación de las medidas fuerce la necesidad de nuevas modificaciones. Una vez más, las consecuencias políticas de todos estos cambios constituyen una pregunta empírica que solo el tiempo y la práctica electoral se encargarán de mostrar.

2. Estructura institucional del IFE

Criterios de independencia y autonomía institucional de la administración electoral

Desde una perspectiva internacional comparada, los principales y mínimos criterios de independencia y autonomía institucional son los siguientes:

- a) incluir en la Constitución la existencia de una administración electoral neutral e independiente del poder ejecutivo y los partidos políticos, así como el mandato de que una ley especial (normalmente la ley electoral) regule los aspectos procedimentales que

hagan efectiva dicha independencia y neutralidad políticas;

- b) un procedimiento de nombramiento y remoción de los miembros de la más alta autoridad electoral que sea transparente y garantice la permanencia, profesionalidad y neutralidad de dichas autoridades. Normalmente el nombramiento procede de las cámaras por votación de mayorías calificadas y de tal manera que, cualquiera sea la relación de los nombrados con los partidos políticos, queden liberados de todo nexo partidista una vez nombrados. Esto último se consigue por la permanencia en el cargo y procedimientos de remoción que no queden al albur de la mera voluntad de quien gobierna o de los partidos en las cámaras;
- c) independencia de la autoridad electoral en la preparación de su presupuesto, que debe ser aprobado por las cámaras y debidamente hecho efectivo por la autoridad financiera del gobierno. La autonomía presupuestaria es pieza principal de la autonomía e independencia institucional de una autoridad electoral;
- d) profesionalidad de un cuerpo de funcionarios electorales, sometidos a las reglas comunes de selección, retribución y carrera en la administración del Estado. La profesionalidad de los funcionarios electorales es pieza central de una maquinaria electoral neutral y eficiente;



- e) en cuanto a la justicia electoral, los modelos existentes en el mundo varían enormemente desde unos tribunales especializados en elecciones como es el caso de México, hasta la judicatura común, pasando por sistemas donde el órgano administrativo electoral es a su vez tribunal de última instancia de las reclamaciones y recursos electorales. Y existen desde luego sistemas mixtos.

El caso mexicano

En el caso mexicano, varias de las medidas introducidas en la reforma tienen un impacto fundamental en las atribuciones y el diseño institucional del IFE. Los factores que inciden son múltiples, empezando por las modificaciones en el nombramiento de los consejeros del IFE. Si bien el procedimiento parlamentario continúa vigente y la adición del escalonamiento al nombrarlos ayuda a mantener la memoria institucional, la forma en que la discusión parlamentaria sobre los candidatos a consejeros se lleva a cabo resalta la visibilidad de los apoyos partidarios en el proceso de nombramiento. Este último aspecto hace más patente la ligazón de cada candidato con partidos políticos concretos, lo que puede debilitar la institucionalidad del cuerpo directivo una vez integrado, no importa cuáles hayan sido los criterios y discusiones políticas habidas entre los partidos en las cámaras a la hora de decidir y proponer a votación los nombramientos. Igualmente, la posible re-elección del consejero presidente podría resultar inconveniente en la medida en que la persona que ostente el

cargo vaya a ser “evaluada” por parte de los parlamentarios no en términos de eficiencia y profesionalidad sino con criterios de lealtades políticas.

Adicionalmente, se hace mayor la presencia y visibilidad de los partidos políticos dentro de la institución. No sólo se mantiene la oficina de cada partido dentro del IFE, sino que el Congreso designa representantes de los partidos en todas las Comisiones internas menos en una.

La Comisión de Fiscalización, con presencia de los consejeros, es sustituida por una Unidad de Fiscalización cuyo titular es un funcionario nombrado por el Consejo del IFE, pero cuya autonomía de gestión necesariamente se verá influida por la incrementada presencia de los partidos políticos dentro de la institución.

Otra novedad es el establecimiento por el Congreso de una Contraloría Interna en el IFE, cuyo titular es nombrado por las Cámaras, aunque sujeto a una serie de restricciones internas. Dicha Contraloría es una adición al normal poder contralor de la Contraloría General de la República. La existencia de dicha Contraloría así como el nombramiento de su titular por los parlamentarios ha sido calificado moderadamente como si pareciera un “gesto inamistoso” hacia el IFE. Por otra parte resulta errónea la idea de que el IFE nunca antes fuera fiscalizado. Afortunadamente, el COFIPE debilita los “dientes” de la Contraloría, que ya no puede destituir consejeros, por ejemplo. Sin embargo, la mera existencia de una doble estructura de control puede tener implicaciones en la eficiencia y racionalidad de la institución electoral.

La reforma refuerza el carácter administrativo o burocrático del proceso electoral al cargar al IFE de competencias de supervisión, control y sanción. Las facultades del IFE para sancionar al respecto han sido fuertemente reforzadas. Anteriormente se hacían llamados de atención, hoy la reglamentación es muy específica y las sanciones fuertes. Por tanto, si antes todo se resolvía a partir del arbitraje y la negociación, ahora existe la sanción como medio prioritario de acción. Estas nuevas atribuciones han cambiado la naturaleza del IFE, haciendo de la institución el gran regulador, árbitro y vigilante de las elecciones (algunos lo han llamado un “monstruo” fiscalizador y sancionador). De una entidad dedicada fundamentalmente a la organización del proceso electoral, el componente sancionador se ha convertido en elemento esencial, lo cual puede originar complicaciones en las relaciones y la reglamentación de los partidos políticos. Este factor en sí mismo representa una fuerte carga para el IFE, que además puede llevar a los partidos políticos (que hacen parte del IFE) a encontrarse en una situación de sancionador y sancionado simultáneamente. Y en cualquier caso, el componente sancionador de las instituciones electorales resulta con frecuencia por sí mismo de muy difícil aplicación.

Desde una perspectiva operacional, se podría decir que hay demasiada reglamentación, sin importar la capacidad institucional para hacer seguimiento ni aplicar sanciones. Es muy probable que el IFE, en su calidad de “súper-fiscalizador”, encuentre serios problemas de aplicación porque muchas cuestiones electorales son con frecuencia dependientes de interpretación. Un ejemplo claro es la determinación so-

bre si los contenidos de los mensajes son “ilegales” o no. En este caso se trata de una discusión eminente y esencialmente subjetiva, que no induce al consenso y puede debilitar a la institución electoral. Por otra parte, la vigilancia del IFE va más allá de lo que es formalmente la “campaña” electoral. Y la sanción de los contenidos requiere de importantes recursos adicionales ya que la institución vigila campañas federales y locales.

En resumen, y desde una perspectiva de teoría constitucional y administrativa, el concepto general subyacente a los cambios más sustanciales del cuerpo normativo electoral es hacer girar toda la maquinaria electoral desde las elecciones como actividad de los ciudadanos y los partidos políticos a las elecciones como actividad administrativa de los aparatos del estado. Cabe agregar que no sólo la ley ha llevado la reforma en esta dirección, sino que las propias reglamentaciones del IFE han hecho dicha dirección más inequívoca. Baste mencionar dos ejemplos de lo que se acaba de decir. Uno es el seguimiento del IFE sobre acceso de los partidos políticos a los medios, donde la institución electoral y no la ley ha establecido hacer un seguimiento del 100 por ciento de los *spots* en radio y televisión, una gran parte de los cuales pertenecen a la propia publicidad del órgano electoral. Una medida de esta magnitud carece de precedentes internacionales. Otro ejemplo es el reglamento del IFE que solo permite la promoción del voto por un partido o candidato a dichos actores políticos y queda vedada la eventual petición de abstención a entidades como las iglesias, organizaciones empresariales y gremiales, organizaciones de derechos



humanos etc. Esta normativa también resulta excepcional si no única en el contexto internacional.

3. Acceso a medios: administración, seguimiento y sanciones

Modificación del modelo de acceso a medios

La gran novedad de la reforma, y su aspecto tal vez más relevante y complicado, tiene que ver con el acceso a medios electrónicos por parte de los partidos y la subsecuente supervisión del IFE en la materia. El modelo de acceso a medios se convirtió en un punto focal de la reforma y el que generó los mayores debates, impulsados en gran medida por los propios medios. Con anterioridad se había diagnosticado, como uno de los grandes problemas del proceso electoral, la relación de los partidos con los medios electrónicos (radio y televisión), un tema donde la autoridad electoral tenía muy poca capacidad de control y mucho menos de sanción. La reforma intentó buscar soluciones a los problemas de equidad relacionados con el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica.

Como antecedentes, cabe mencionar que en México, los partidos políticos gozaban desde hacía años del acceso gratuito a la radio y televisión. Sin embargo, la contratación directa de tiempos comerciales en los medios electrónicos para efectos de sus campañas políticas también era permitida y su costo representaba gran parte de

los gastos de campaña de todos los partidos. Por tanto, la contratación de tiempos en radio y televisión con fines electorales se convirtió en un tema álgido. La primera preocupación en relación con este modelo era el que todos los partidos tuvieran acceso a ellos, lo cual no era siempre era posible, aun si todos los partidos contaban con los recursos necesarios. De allí que la prioridad fuese, en un primer momento, garantizar el acceso a los medios para todos los partidos. El COFIPE que servía de marco legal a la elección del 2006 preveía un mecanismo para que todos los partidos tuvieran acceso a los medios y, adicionalmente, el IFE monitoreaba el manejo que los noticieros daban a las campañas políticas, vigilando que los medios dieran acceso a todos los partidos. Los resultados del monitoreo abarcaban los tiempos de transmisión, el número de menciones y los géneros periodísticos utilizados. Se trataba de controlar el apoyo o la falta del mismo, que los medios pudieran dar a ciertos partidos o candidatos – particularmente en las elecciones locales, para evitar que se alteraran las condiciones de la competencia. El IFE no tenía competencias de sanción y las medidas que podía adoptar eran de tipo disuasorio exclusivamente, emitiendo informes sobre el cubrimiento de las campañas por parte de los medios electrónicos. El monitoreo siempre fue costoso y su eficiencia cuestionada en varias instancias.

En 2003, pero sobre todo en 2006, se constató que el acceso de todos los partidos a los medios estaba garantizado, pero no en las mismas condiciones. Particularmente en 2006, se constataron abusos, donde los promocionales fueron vendidos por los concesionarios a precios muy dife-

rentes a los diversos partidos. Además, el costo de campaña por misiones de medios electrónicos, especialmente la TV, sobrepasaba el 60 por ciento de todos los gastos de campaña. También en 2006, se añadió el problema de las “campañas negras” y la opinión pública se mostró bastante crítica en este aspecto, aduciendo problemas de inequidad en la campaña.

Por ese cúmulo de razones no es exagerado afirmar que el aspecto esencial de la reforma es el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos. Sin embargo conviene recalcar que este tema se desarrolla en un contexto más amplio que el meramente electoral. Se trata de un problema de regulación por parte del Estado de los medios electrónicos, en particular la TV. La ley vigente data de los años 60. El sector se caracteriza por un “duopolio” donde una de las televisoras es predominante. La ley establecía los tiempos de Estado a 30 minutos diarios- y los “tiempos fiscales” que se redujeron a 18 minutos durante la presidencia de Vicente Fox. Durante dicha presidencia, la denominada “Ley Televisa” ampliaba las prerrogativas de las televisoras, lo que creó un conflicto político. En todo caso, existían problemas en la implementación de los tiempos oficiales, no se aplicaba la norma como debiera, los concesionarios argumentaban que si un solo canal o estación de radio cumplía, así ya cumplía todo el concesionario. El gobierno, a pesar de disponer de los tiempos oficiales, se veía obligado con frecuencia a comprar tiempos en los medios.

El problema percibido era doble. De una parte, se trataba del negocio de las televisoras gracias al generoso financiamien-

to público de los partidos, quienes gastaban porcentajes importantes de sus recursos comprando *spots* promocionales en la televisión. De otra parte, el poder político de los medios creció desmesuradamente, porque se convirtieron en el elemento fundamental para darse a conocer (el *spot* como recurso privilegiado de la campaña política). El reto no era entonces solo abaratar los costos de las campañas sino también reducir el financiamiento de los partidos. Tal fue el sentido de la reforma.

Cambios normativos.

En ese contexto se produce la decisión de los legisladores de establecer un nuevo modelo de comunicación política y de acceso a los medios de comunicación electrónica, pasando de un esquema de amplia liberalidad a otro de alta intervención estatal. La medida principal al respecto fue la prohibición de acceder a tiempos en los medios de manera comercial.

En efecto, la Constitución establece ahora que los únicos espacios en medios electrónicos para la propaganda política serán los llamados “tiempos de Estado”, o “tiempos oficiales”. Se prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión. Tampoco podrán contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. El IFE es designado como la autoridad única



para administrar la utilización de los “tiempos oficiales” en periodo electoral.

Como complemento a la prohibición de la contratación bilateral de tiempos de campaña en los medios electrónicos, la reforma también estableció medidas en relación con las campañas negativas y la difusión de la imagen de funcionarios públicos. Así, la Constitución establece que la propaganda política o electoral no podrá incluir expresiones que denigren a las instituciones ni a los partidos políticos o que calumnien a las personas. De otra parte, se prohíbe que la imagen personal de los funcionarios públicos sea difundida en los medios electrónicos. Significativamente, se le atribuyen al IFE funciones de monitoreo, control y sanción en la aplicación de todas las medidas referentes al acceso a los medios así como la aplicación de las pautas establecidas por el IFE sobre acceso a los medios, el contenido de las campañas y la difusión de imágenes de funcionarios públicos.

Con estas medidas, se incrementa sustancialmente el tiempo que tendrán a su disposición los partidos políticos durante las campañas. Por su parte, los tiempos para difusión de mensajes del IFE deberán ser compartidos con otras autoridades electorales locales y se requiere por parte del IFE una fuerte inversión en tecnología y recursos humanos para dichas operaciones.

4. Fiscalización de recursos de los partidos políticos

Junto con el nuevo régimen de acceso a los medios electrónicos, la fiscalización de los partidos políticos constituye la otra medida más importante de la reforma. La fiscalización cambia desde su raíz, se modifican no sólo la estructura institucional, sino también sus procedimientos y alcances. Se aumenta significativamente la carga de trabajo del IFE en relación con la fiscalización de los partidos políticos, al modificarse y ampliarse los procedimientos.

El principio de fiscalización que se empujó en la reforma es que los dineros de la política deben ser revisados del inicio hasta el fin; el IFE debe saber y controlar de dónde están proviniendo y cómo se están gastando los dineros de la política.

Financiamiento de los partidos

Una novedad de la reforma es que, con el ánimo de reducir el volumen del financiamiento público a los partidos, se modifica la fórmula para determinar el monto total del financiamiento público anual destinado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos. Ahora, el monto a desembolsar resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a julio de cada año por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en la capital del país. Además, se mantiene el criterio de equidad para su distribución: el 30 por ciento del monto global en forma paritaria y el 70 por ciento de acuerdo con su porcentaje de votación.

En el financiamiento público para gastos de campaña los recortes son más evidentes. Ahora, contrariamente a como se hacía en el pasado, cuando concurren todas las elecciones federales, cada partido recibe un monto equivalente al 50 por ciento del financiamiento que haya recibido para gastos ordinarios, y cuando se trata solamente de legislativas intermedias, la asignación sólo es equivalente al 30 por ciento del monto destinado a gastos ordinarios. Cabe recordar que el acceso a los medios electrónicos, que representaba un porcentaje alto de los gastos de campaña, ahora es gratuito y, además, el tiempo de campaña se ha reducido sustancialmente.

Debe también mencionarse que el dinero privado que pueden recibir los partidos sufre nuevas restricciones. Todas las cuotas de los simpatizantes o militantes deben estar registradas y no pueden exceder el 10 por ciento del tope de la campaña presidencial anterior (aproximadamente 24 millones de pesos). Los recursos provenientes de sorteos, rifas, actividades promocionales, colectas en vía pública, etcétera pueden ascender a un monto igual al proveniente de las aportaciones de simpatizantes y militantes. Dichos recursos deben ser igualmente registrados. El IFE está obligado a vigilar todo este sistema de financiación.

Nuevas atribuciones y herramientas

Existe un consenso en el sentido de que la reforma fortaleció al IFE al reforzar sus funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y al dotarlo de herramientas idóneas para fiscalizar y sancionar.

De una parte, se regulan las precampañas y se obliga a los partidos a presentar informes sobre los gastos en las mismas (se establecieron periodos y topes de gastos para ella). De otra, desaparece la Comisión de Fiscalización y se establece la Unidad de Fiscalización, con el ánimo de hacer más técnica y eficiente la práctica de la fiscalización, permitiéndole hacer auditorías y verificaciones cuando se considere necesario. Se diversifica, aumentándolos, el tipo de informes que los partidos deben presentar y se amplían las atribuciones sancionarias al respecto.

A pesar de los avances en materia de pre-campaña, existen todavía vacíos en relación con la fiscalización de las campañas los informes de campaña se deben presentar 90 días después de la jornada electoral, la revisión de los informes finaliza a terminar el año y los resultados de la fiscalización de la campaña se conocen solamente un año después de la elección.

Un gran cambio es que se otorga al IFE la potestad de acceder a los secretos bancario, fiduciario y fiscal; siendo ésta una de las medidas más importantes de la reforma en el tema de la fiscalización de recursos de los partidos y candidatos. Dicha potestad ya ha sido ejercida en alguna ocasión tras la reforma y ha podido constatar que se trata efectivamente de un instrumento eficaz para la fiscalización. La Unidad de Fiscalización del IFE es el único órgano de la institución con poder de acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Si los institutos estatales requieren información sobre esta materia, deben solicitarla al IFE – hasta marzo del 2009, solamente un estado (Chiapas) había requerido de



este servicio. Con el desarrollo de las pre-campañas y campañas cabe esperar un aumento de pedidos.

Como evaluación general de estos cambios, algunos estiman que en realidad se puede tratar de un cuchillo a dos filos. En la medida en que las funciones del IFE, pero no necesariamente los recursos, se incrementan, ello pudiera afectar la capacidad de la institución para cumplir sus funciones y podría erosionar la confianza en la misma por parte de los partidos políticos y la ciudadanía en general. Por otra parte, si la intención de los legisladores era reforzar la capacidad técnica del IFE para fiscalizar los recursos de los partidos, con procedimientos más expeditos que en el pasado, es posible también, como ya se mencionaba, que al ser el jefe de la Unidad un funcionario burocrático (y no un político), éste pudiera ser más vulnerable a las presiones de los partidos.

En términos internacionales comparados, la reforma da un gigantesco paso adelante, al menos como cuerpo normativo, en materia de fiscalización. No sólo se incrementa la potestad de fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, precampañas y campañas, sino lo que es más inusual, la potestad de fiscalizar va acompañada de un denso cuerpo de sanciones. Ésta es una materia donde la mayoría de las nuevas democracias son legal y prácticamente deficitarias, y donde las viejas democracias no han encontrado el modo de hacer plenamente efectivo el control del uso de los recursos de los partidos. La reforma constituye un gran reto

operativo y un avance legislativo para la democracia mexicana.

5. Resolución de quejas y recursos

La reforma en materia electoral modificó sustantivamente el tratamiento de las quejas y recursos manejados por el IFE. También introdujo medidas sustantivas importantes al servicio de la judicatura electoral en general y, por ende, del Tribunal Federal Electoral.

Trámite de quejas y recursos por el IFE

En relación con el tratamiento de quejas y denuncias por presuntas faltas administrativas, los consejos distritales y locales del IFE tendrán nuevas atribuciones. De hecho, la reforma descentralizó sustancialmente el tratamiento de quejas y denuncias, que anteriormente era atribución exclusiva del Consejo General. Después de la reforma, los consejos distritales, deberán sustanciar el procedimiento especial sancionador, es decir, atenderán las denuncias y quejas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como a las relativas a actos anticipados de precampaña o campaña, mientras que los consejos locales deberán resolver las impugnaciones que de las resoluciones en los consejos distritales surjan.

Anteriormente sólo existía un tipo de procedimiento sancionador (“ordinario”), que servía como base a las reglas de buen

actuar. En principio estaba (y sigue siendo) diseñado para resolverse en 40 días. El problema siempre ha sido el poder cumplir con los tiempos atribuidos, pues normalmente un expediente, sin investigaciones, tarda de 120 a 150 días en resolverse. El Tribunal Electoral ha pedido al IFE que todas sus investigaciones sean exhaustivas, lo que hace que el procedimiento sea poco apto al proceso electoral, pues los tiempos no son expeditos.

La reforma, ahora, permite un procedimiento “especial”. Ya el Tribunal lo había utilizado en 2006, aunque no estaba contemplado en la ley, para poder lidiar con el tema de las campañas negras que se había convertido en un punto álgido del proceso electoral. El procedimiento especial pretende poder sancionar y corregir en tiempos óptimos. Este procedimiento especial fue sancionado por el artículo 41 de la Constitución y los artículos 367 y siguientes del COFIPE. El IFE debe ahora sancionar este tipo de irregularidades en cinco días y, factor determinante, no se conducen investigaciones. Se presenta queja con toda la carga; 24 horas después de recibida se determina si la queja se admite o deshecha; si se acepta la queja en 48 horas se hace una audiencia verbal con todas las partes, el denunciado aporta pruebas a su favor; finalmente se dan 24 horas para producir la resolución y 24 horas para que el Consejo General declare la queja fundada o no.

Los consejos distritales ahora están facultados para poder llevar a cabo esos procedimientos especiales. Como anteriormente todo se tramitaba por el Consejo General, la nueva medida pretende agilizar

el proceso y destrabar el trabajo del Consejo General, optimizando los procesos operativos que, en el pasado, eran lentos y no permitían el cumplimiento de los tiempos establecidos.

La única excepción en las nuevas atribuciones distritales y locales frente a las quejas son los casos referentes a la radio y TV, que deben ser tramitados por el IFE a nivel central. Sin embargo, en materia de medios impresos, espectaculares, pendorones etc., los consejos distritales y locales sí tiene facultad de atender quejas. La prohibición de colar este tipo de publicidad en ciertos lugares claramente establecidos en la ley ya existía con anterioridad a la reforma. Sin embargo, es novedoso que dicho asunto pueda ser objeto de queja.

Las juntas distritales son competentes para recibir quejas, que después deben resolver los Consejos Distritales en tres supuestos: a) reclamaciones sobre ubicación física de los anuncios o publicidad (Artículo 228 del COFIPE); b) contenidos de la publicidad; y c) actos anticipados de campaña, ya sean antes de que empiece la precampaña o la campaña. Los resultados de las quejas pueden ser apelados al Consejo General y la última instancia de queja, por supuesto, es el Tribunal Electoral de la Federación.

Estas nuevas atribuciones suponen un gran esfuerzo que deberán realizar los órganos descentralizados. “El IFE deberá tramitar y sustanciar en forma expedita y con apego al principio de exhaustividad los procedimientos sancionadores ordinario y especial instaurados con motivo de la interposición de quejas o denuncias o de su



inicio oficioso, en términos de lo dispuesto en el COFIPE y la normatividad aplicable” (IFE). Como se trata de nuevas funciones, el IFE debe, durante este proceso electoral, capacitar a las juntas ejecutivas locales y distritales, así como a los consejos locales y distritales en materia sancionatoria.

Durante las entrevistas mantenidas en este estudio, varios funcionarios y expertos argumentaron que, en efecto, era necesario destrabar los procedimientos referentes a las quejas, pero que no es automático el que la descentralización de los procedimientos vaya a producir este resultado. Si bien es cierto que muchas de las quejas y recursos que tramitaba el Consejo General se pudieran haber resuelto a nivel local, algunos expertos plantean que haberle dado atribuciones a los consejos distritales para resolver recursos es más bien un retroceso que un avance, pues estos consejeros tienen un *staff a tiempo* parcial y no cobran sueldo; su función principal siempre ha sido logística y ahora su tarea se politiza, debilitándolos ya que los pone en confrontación con partidos y las partes sancionadas y convirtiéndose en el foco de funciones para el que no están preparados, a pesar de los esfuerzos del IFE por capacitarlas al respecto. Éste seguirá siendo un punto importante del seguimiento a la implementación de la reforma durante el curso del presente proceso electoral federal. Otra observación al respecto es que los órganos desconcentrados del IFE, en general, no están integrados esencialmente por abogados, sino por una pluralidad de profesionales. Cuando se trata de atender quejas, dichos órganos funcionan como una especie de jurado popular, que no ne-

cesariamente resuelve con visión esencialmente jurídica.

La preocupación referente a poder cumplir a tiempo con el trámite de quejas y recursos continúa vigente, pues a pesar de los procedimientos “especiales”, se prevé un alza notable en el número de recursos durante este proceso electoral, ya se trate de quejas basadas en factores de seguimiento de medios, fiscalización de recursos o procedimientos ya de resultados del escrutinio. Como ya se ha indicado, el aumento de competencias de la administración electoral, la forma de solución de quejas en función de la descentralización de algunas de esas competencias, aunados a la nueva naturaleza sancionadora del IFE y la muy estricta reglamentación del proceso conllevan la posibilidad de un incremento sustancial de los recursos e impugnaciones.

Otro factor importante a tener en cuenta es el vacío normativo creado por la falta de legislación secundaria después de la reforma constitucional, lo que de una parte hace que el IFE tenga que reglamentar sobre vacíos legales, pudiendo aumentar así las posibilidades de impugnación y la consiguiente carga el trabajo de los jueces. Un ejemplo significativo es el del artículo 134 de la constitución, referido a la utilización de los recursos públicos y sobre el que no se legisló, en particular en lo referente a los párrafos 7 y 8, lo que ha implicado lagunas y la necesidad de reglamentación por parte del IFE. Por su parte, los jueces en materia electoral encuentran enormes vacíos y se ven obligados a aplicar principios generales para interpretar sobre deficiencias normativas, lo que no favore-

cen la seguridad jurídica, que constituye el objetivo principal del Derecho.

Otra opinión frecuentemente manifestada en las entrevistas es que, pese a la posibilidad de recurrir a los consejos distritales y locales, podría mantenerse una tendencia de seguir recurriendo a instancias más altas, con la consecuente carga de trabajo y lentitud en el proceso. También existe el riesgo de producirse resoluciones contradictorias sobre un mismo asunto tratado por diferentes consejos distritales; de hecho este escenario ya se presentó en Michoacán en relación con unos espectaculares del PAN.

Judicatura del Tribunal de la Federación

La opinión generalizada es que la reforma del 2007 mejora las competencias de la judicatura electoral en aspectos sustanciales, con una excepción notable que queda abierta a futuros debates y se refiere a la causal de nulidad denominada “nulidad abstracta”.

Un aspecto positivo de la reforma es que las Salas Regionales del Tribunal de la Federación tienen, después de la reforma, carácter permanente y pueden conocer no solo de conflictos en elecciones federales, sino en elecciones de cámaras estatales y municipales. En las de gobernador, solo el Tribunal superior puede conocer. Por otra parte, el Tribunal superior de la federación puede atraer asuntos desde las salas regionales y así mismo puede delegar asuntos en las salas regionales. Es decir, que la reforma introduce mayor flexibilidad en el ejercicio de la judicatura electoral. En

cuanto al tipo de asuntos de que pueden conocer los tribunales regionales y estatales, quedan fuera de su jurisdicción los litigios relacionados con el uso de los medios de comunicación. En este tema, la oficina local del IFE es ventanilla de recepción de quejas y recursos que remite al IFE central. En los demás asuntos, los consejos locales son ventanilla y resuelven o, en su caso, si procede va un recurso al tribunal estatal regional. En este tema, los jueces entrevistados ven un reto y un proceso de aprendizaje, pero no necesariamente un asunto dramático pues consideran que los partidos políticos presentes en el IFE y las agencias electorales locales están acostumbrados a discutir y entenderse. Por último les queda el recurso de apelación ante el tribunal superior.

Otro avance de la reforma es que el alto Tribunal ahora puede declarar la inconstitucionalidad de un acto y, después de darse una declaración similar sobre tres actos iguales, la inconstitucionalidad se puede considerar de aplicación general, pero esto vale solo para los jueces. Es decir, el acto en cuestión solo es inconstitucional no en sí mismo, sino solamente cuando un juez a petición de parte lo determina.

El Tribunal puede también declarar la inconstitucionalidad de una ley en aquella materia que afecta al acto declarado inconstitucional. Este tema fue objeto de litigio en la discusión de la reforma así como entre los jueces, pues si la inconstitucionalidad solo se puede aplicar a un caso o a un candidato concreto ¿dónde queda el principio de equidad de que la ley debe ser igual para todos si la inconstitucional solo se aplica a un caso o a un candidato?



La actuación del Tribunal sobre la vida interna de los partidos se ve modificada positivamente. Desde 2003, el Tribunal comenzó a ejercer atribuciones sobre conductas de la militancia de los partidos, siempre a petición de parte. Este fue un avance y la reforma del 2007 no lo cambia sino que lo promueve. Hay que decir que la mitad de los juicios del Tribunal está enfocada a potenciar los derechos de los militantes de los partidos; tratándose en el 2006 en su mayor parte de militantes del PRD.

La reforma permite que el Tribunal pueda entrar a un litigio sobre el resultado de la elección. Con anterioridad, incluida la crisis del 2006, lo único que el Tribunal podía hacer era declarar el resultado de las elecciones, pero no admitir un litigio entre partes propiamente dicho. Ahora puede hacerlo. Esta disposición vale no sólo para las elecciones presidenciales, sino para todos los cargos de elección popular. Y la norma se ha constitucionalizado.

En cuanto a la causal de nulidad abstracta o aquella que se basa en violaciones generalizadas de la normas, la reforma pretendió terminar con ella pero en la práctica no ha sido así, o al menos esto es lo que piensan la mayoría de los jueces consultados. Por un lado, en la legislación de los estados está prevista la nulidad de todos los cargos de elección popular por causas que estén la ley y puede haber violaciones generalizadas de la misma. Por otra parte, la ley no puede prohibir a un Tribunal que aplique la Constitución que está por encima de la ley y en la Constitución la normativa de base no ha cambiado.

La seguridad jurídica también podría verse mermada por la debilidad de los jueces, que pudieran sentirse temerosos de que sus resoluciones vayan a ser revocadas por la Sala Superior. Las herramientas disponibles al alcance de los jueces son muy pocas y los cambios de criterio de la Sala Superior pueden ser frecuentes.

Los recursos más frecuentes entre los partidos grandes son acusaciones de que se violó ley electoral. Entre los partidos pequeños también, pero con frecuencia solo presentan recursos para que los medios de comunicación les presten atención dado que su exposición mediática, de acuerdo con la ley, está mucho más limitada que para los partidos grandes.

Un hecho a resaltar es que desde antes de la reforma la carga judicial ha ido en aumento. Con la reforma, se cree que los asuntos aumentarán alrededor de un 50 por ciento. Hasta ahora la distribución de asuntos ha sido aproximadamente un 95 por ciento sobre temas de actos previos a la elección (especialmente referidos al registro de candidatos) y un 5 por ciento sobre temas de actos posteriores a la elección. Esperan que los asuntos posteriores a la elección aumenten en torno a un 20 por ciento. La temática excluye asuntos sobre medios de comunicación, que son competencia exclusiva de las autoridades de la federación.

En cuanto a la carga de casos del Tribunal, solamente la unificación del calendario electoral normalmente va a implicar una mayor concentración de recursos ante el mismo. Y esto con independencia de que los consejos estatales puedan resolver

ahora casos que antes no les correspondían, por la sencilla razón de que los políticos disconformes con una decisión local apelarán al tribunal superior. Sobre este punto coinciden jueces y líderes de partidos entrevistados así como otros funcionarios. Sobre todo los partidos pequeños, aunque solo sea por ganar presencia en los medios, seguirán recurriendo en sus controversias.

6. Organización electoral

Escasa elaboración en el área técnico-operativa

Un elemento importante en el estudio de la implementación de la reforma electoral durante el proceso electoral del 2009 es el de las implicaciones de las medidas en el área de organización técnica y logística de las elecciones. De una parte, interesa ver las modificaciones a los procedimientos operativos que se dieron y de otra, de manera importante, los efectos de la ampliación y diversificación de la carga electoral del IFE en su tarea de organización electoral.

En general, las reformas anteriores atendieron fundamentalmente lagunas en el área de la organización electoral. En este caso, las lagunas percibidas y consideradas importantes por los legisladores se centraron en los aspectos relacionados con la equidad del proceso. La reforma de 2007/2008, por tanto, poco elaboró sobre temas de organización electoral, concentrándose fundamentalmente en las condiciones para “garantizar la equidad de

la contienda”. Los temas de organización electoral poco se consideraron, pues el legislador estimó que se trataba de un área ya consolidada en la institución. La solidez de los procedimientos técnicos, logísticos y operativos se da por dada, con la percepción de que la “maquinaria del IFE está bien aceptada”.

Diagnósticos técnicos del IFE

Había en el IFE, sin embargo, la necesidad percibida de llenar lagunas constatadas en el área de organización electoral durante el proceso del 2006. De hecho, el trabajo legislativo estuvo precedido por una intensa actividad promovida por el IFE que incluyó la confección de un índice temático para la reforma, jornadas ciudadanas de reflexión y análisis para la modernización del sistema electoral en todos los estados de la federación y un seminario internacional. A través de los varios eventos, el IFE produjo una serie de diagnósticos técnicos, incluyendo los resultados del proceso de evaluación interna del proceso electoral. El propósito era adelantar un trabajo técnico que sirviera de apoyo a la toma de decisiones en el proceso de modificación del marco legal electoral. En este esfuerzo, se detectaron 111 temas o disposiciones normativas cuya aplicación resultó problemática.

Los ejes temáticos de la discusión incluyeron muchos aspectos de la organización electoral, tales como: los procedimientos electorales, registro federal de electores, organización electoral, capacitación electoral, voto en el extranjero, estructura orgánica del IFE, rendición de cuentas y transparencia. En sus diagnósticos técnicos



publicados en su página de Internet, el IFE enlistó 51 rubros susceptibles de ser atendidos en una posible reforma electoral, en materias como las siguientes: instalación, integración y funcionamiento de casillas electorales contiguas, especiales y extraordinarias, diseño de las actas de escrutinio y cómputo, boletas inutilizadas, votos válidos y nulos, voto electrónico, candidatos no registrados, destrucción de la documentación electoral, funcionarios de casilla, capacitadores asistentes y supervisores electorales, escrutinio y cómputo, cómputos distritales, y el Programa de Resultados Electorales Preliminares, PREP. Cabe destacar, sin embargo, que este trabajo no fue plenamente utilizado por los legisladores durante el proceso de elaboración de la reforma, con alguna excepción importante como el tema de los cómputos distritales.

Las operaciones electorales

Dado que la reforma no hizo grandes cambios en los aspectos técnico-operativos del proceso electoral, la columna vertebral operativa del IFE se mantiene casi intacta. Si bien hubo algunas modificaciones a procedimientos técnico-operativos, no tuvieron muchas consecuencias en el ámbito operacional. Se destacan, entre otras medidas, aquellas relacionadas con el registro federal de electores, actos preparatorios de la jornada electoral, la jornada electoral y los cómputos distritales. Sin lugar a dudas, la modificación que mayor impacto ha de tener en las operaciones electorales es la que se refiere a los cómputos distritales, en la que se han visto posibles dificultades logísticas en la implementación.

Los cómputos distritales

En 2006 los cómputos distritales fueron muy cuestionados y el tema del recuento de votos estuvo muy presente durante los litigios y conflictos políticos derivados de la elección presidencial. La anterior legislación no favorecía la apertura de los paquetes electorales para poder hacer un recuento voto por voto. Con la reforma, el nuevo marco legal permite que, en lo sucesivo, puedan abrirse (por diferentes causas) los paquetes de una casilla para un recuento de votos (nuevo escrutinio y cómputo de actas específicas de casilla en la votación para diputados). Adicionalmente, cuando existan indicios de que la diferencia en un distrito haya registrado menos de un punto porcentual entre el primer y segundo lugar, la ley permite que se pida un recuento de todas las casillas del distrito (recuento total de la votación para diputados, senadores o presidente de todas las casillas de un distrito). Este último escenario requiere que al inicio de la sesión de cómputo exista petición expresa del representante del partido que postuló al candidato que obtuvo el segundo lugar en la votación. En este proceso, se las casillas que ya hayan sido objeto de recuento.

Existen tres causales para que un nuevo escrutinio y cómputo de actas en las casillas sea posible: a) cuando todos los votos de la casilla son de un solo partido; b) cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la casilla sea más pequeña que la cantidad de votos nulos; y c) cuando se encuentran “errores evidentes en el acta”, que no puedan ser explicados a la satisfacción del que está demandan-

do. En el primer escenario no se esperan grandes implicaciones en las operaciones de escrutinio y cómputo porque esos casos no son numerosos. En el segundo escenario si se encuentra buena cantidad de casos y pudiera tener algún nivel de dificultad operativa (se estima que alrededor de 10 por ciento de las actas pueden caer en ese escenario). Pero donde existe mayor preocupación frente a las implicaciones operativas es en el tercer escenario, ya que su definición es bastante vaga y puede prestarse a equívocos. Se calcula que un 63 por ciento de las actas tienen errores, desde errores bastante sencillos hasta errores graves (cifras discordantes, por ejemplo). Existe entonces una alta posibilidad de que se tenga que recontar un alto número de casillas, retardando los cómputos distritales y comprometiendo la producción de resultados oficiales a su debido tiempo. Con un alto número de casillas para recontar, el tiempo del cómputo puede extenderse hasta en 50 horas, más el cómputo normal, de manera que la operación puede llegar a durar hasta tres días.

El IFE se ha estado preparando para enfrentar la situación, tratando de establecer procedimientos ágiles que evitan que los recuentos obstaculicen el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya de manera oportuna (antes del domingo siguiente al de la jornada electoral). En ese sentido, el IFE ya ha reglamentado la medida que requiere que se haga un recuento de la totalidad de las casillas en un distrito. Las reglamentaciones del IFE permiten que se formen cinco grupos de trabajo, para poder terminar los cómputos en dos días. “El presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al secretario ejecutivo del IFE,

ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y los vocales, que los presidirán, para trabajar en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada grupo tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos podrán nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente”.

Ahora el IFE propone reglamentar de la misma manera el recuento en la casilla, para evitar los retrasos, se propone que el martes (día antes del cómputo) se haga una reunión entre los concernidos para determinar cuáles van a ser las condiciones del cómputo para poder armar varios grupos de trabajo paralelo, y disminuir así el tiempo de la operación. Dichas reglamentaciones son muy convenientes pues un retraso en la oficialización de resultados podría tener efectos negativos en términos de confianza en el proceso.

Cabe destacar que al poder efectuar recuentos de las casillas seguramente tendrá un efecto benéfico en tanto como medidas de creación de confianza, evitando que la acumulación de diferencias menores en los distritos solo se haga evidente en el escrutinio agregado a nivel nacional y que se puedan resolver las dudas en la base. Sin embargo, la posibilidad de un resultado cerrado a nivel nacional no queda descartada, y para este escenario no existe posibilidades de recuento, de manera que el problema político de una elección presidencial ajustada no se habrá resuelto, aunque con los nuevos procedimientos los litigios derivados podrían manejarse mejor. En ese sentido, es importante mencio-



nar que la nueva ley establece que todos los resultados producto de un recuento no podrán ser impugnados y que en ningún caso se podrá solicitar al Tribunal recuento sobre los paquetes recontados durante las sesiones de cómputo. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los consejos distritales siguiendo el procedimiento establecido para el cómputo distrital no podrán ser invocados como causa de nulidad.

Finalmente, cabe resaltar que el escrutinio y cómputo de los votos de partidos en coalición también se modificaron. El diseño de la boleta cambió y ahora las coaliciones no pueden tener un emblema conjunto, debiendo presentarse por separado en la boleta; el votante debe entonces votar por el emblema de uno o más de los partidos coaligados. Esta medida puede, de por sí, aumentar las posibilidades de error en el votante así como los votos nulos. Adicionalmente, la ley establece que para el cómputo distrital se deben sumar los votos a favor de dos o más partidos coaligados, que han debido ser consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de estos votos se debe distribuir igualmente entre los partidos que integran la coalición y en caso de que la división no arroje un número entero, los votos restantes se asignarán a los partidos de más alta votación. Este procedimiento aumenta la posibilidad de errores en las actas y por ende, las posibilidades de un recuento de los votos en la casilla, haciendo más pesado el proceso.

Otras medidas

En relación con los procedimientos técnico-operativos de las elecciones existen otras medidas, que pueden considerarse menores y no parecen entrañar riesgos de ningún impacto negativo en las operaciones. Por ejemplo, la única medida referente al padrón electoral es la exigencia de informar al RFE de un cambio de domicilio dentro de los 30 días siguientes a que éste ocurra (antes no existía plazo). También se establece que para solicitar la credencial de votante, el ciudadano se debe presentar, *de preferencia*, con documento de identidad expedido por autoridad. El problema aquí es que todavía no existe en México un documento nacional de identificación, de manera que los nuevos procedimientos no podrán cambiar significativamente lo que ocurre actualmente. Cabe señalar que las nuevas disposiciones establecen la caducidad de 10 años para la credencial de votante. Aunque no hay mayores implicaciones operativas ligadas a este punto, la experiencia internacional muestra que es difícil que estas disposiciones sean cumplidas, con el riesgo de que un porcentaje del electorado se vea privado de su derecho a votar por no contar con una credencial vigente. En ese sentido las autoridades electorales tendrán que llevar a cabo un gran esfuerzo de sensibilización y motivación ciudadana.

Para fines de planeación, se supone que una sección electoral tiene alrededor de 1500 electores, pero en realidad existen secciones con 15,000 y hasta 20,000 electores. Con el fin de solucionar el problema existen las casillas contiguas y las casillas extraordinarias. Pues bien, la reforma faci-

lita la creación de las casillas extraordinarias, añadiendo nuevos factores que permitan su instalación.

Finalmente, hay otras medidas prohibiendo fijar propaganda política en el equipamiento urbano (publico), que deberían producir efectos muy benéficos sobre la propaganda política.

Efectos de las nuevas atribuciones del IFE sobre la operación electoral

Como se mencionaba anteriormente, un desarrollo que debe ser observado y evaluado cuidadosamente es el de los efectos que las nuevas atribuciones del IFE puedan tener sobre los aspectos propios a la organización operativa y logística de las elecciones. Se trata este de un tema central que suscita diferentes reacciones entre expertos y funcionarios electorales.

Una opinión expresada frecuentemente durante el presente estudio es que, en realidad, no existe ningún riesgo de que las nuevas atribuciones del IFE afecten en algún grado su capacidad técnico-logística para organizar las elecciones. Esta es un área de trabajo que está muy consolidada y, además, muy controlada centralmente. Sin embargo, otros piensan que las nuevas atribuciones del IFE están “tensando la cuerda demasiado”. Las nuevas atribuciones aumentan y diversifican la carga de trabajo de la organización lo que pudiera tener efectos negativos en la tarea fundamental de organizar elecciones.

Los riesgos no parecen ser importantes a nivel central, ya que las instancias dedicadas a los aspectos técnicos y logísticos

de la elección no están concernidos con las nuevas atribuciones, la carga de trabajo aumenta para las instancias encargadas de la administración de los tiempos de los medios y su monitoreo (Unidad de Prerrogativas), así como para la Unidad de Fiscalización, pero estas unidades están no están directamente implicadas en la organización de las elecciones. La situación es muy distinta en los órganos desconcentrados, donde no solamente se aumentan las atribuciones, sino que además se mantiene el mismo recurso humano.

Más aun, las nuevas atribuciones reflejan una sensibilidad política que puede afectar el desempeño de la institución. Al desconcentrar las quejas a los consejos locales y distritales, se crean nuevas dinámicas entre los funcionarios de las autoridades electorales y los partidos políticos: “se rompe el espíritu de equipo y se agrede la capacidad técnica” argumentan algunos; los funcionarios del IFE se vuelven organizadores, árbitros y sancionadores al mismo tiempo. La facultad de los consejos locales y distritales de atender recursos que antes se trataban exclusivamente a nivel central, tiene la bondad de resolver quejas a nivel local, destapando un cuello de botella importante para el Consejo General. Pero puede crear confusiones en la línea de mando, especialmente en la persona del vocal ejecutivo, que funge al mismo tiempo como consejero presidente. Es allí donde se tendrá que evaluar los efectos de las nuevas medidas en la capacidad del IFE a nivel local y distrital para desarrollar su tarea fundamental, organizar elecciones.

Una última consideración al respecto es que, a pesar de la posibilidad de que



el IFE sea llamado a organizar elecciones locales si así se le requiere, tal posibilidad parece muy improbable, ya que no cabe esperar que una autoridad electoral estatal haga un requerimiento de ese tipo. En todo caso, el Plan Integral del IFE toma en consideración esta eventualidad (coadyuvar en la organización de los procesos electorales locales concurrentes así como participar en la organización de procesos electorales locales si así se le requiere). En realidad no se cree que esta medida tenga efectos relevantes en la capacidad ni en la carga de trabajo del IFE para la organización de las elecciones.