

VI. Conclusiones generales

México ha llevado adelante una valiosa tarea de revisión legal respecto de cuestiones político-electorales que muchos otros Estados, dentro y fuera de la región latinoamericana, no se muestran dispuestos a considerar. Sea por necesidad de enfrentar debilidades del régimen anterior, por vocación de mantenerse a la vanguardia de muchas de esas cuestiones o por ambas razones a la vez, las autoridades públicas y las agrupaciones políticas mexicanas han asumido un gran desafío al definir nuevos estándares de igualdad en la competencia electoral e intentar construir un modelo diferente de comunicación entre la clase política y los ciudadanos.

Entre los objetivos más salientes de la reforma merecen destacarse el intento de fortalecer el sistema de partidos, con las reglas sentadas sobre perfeccionamiento del régimen de financiamiento y control de las cuentas partidarias; la regulación del rol de los medios en las cuestiones electorales; la redefinición institucional de los organismos electorales, tanto ejecutivos como jurisdiccionales.

La reforma tiene un aspecto que sobresale de inmediato y es su pretensión extre-

madamente reguladora. Si ese es en general el caso, lo relativo al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación adquiere ribetes singulares. No es posible encontrar en la región un caso de regulación tan extensa como profunda como es el caso mexicano. Se parte de una constatación extendida entre los mexicanos en el sentido de que los medios jugaron un papel fundamental, en el 2006, para que no se observara una competencia electoral justa y equilibrada. Ante eso, la solución planteada ha sido extender las funciones y prerrogativas del IFE en esta materia.

La prohibición de contratación de espacios en los medios de comunicación- para partidos y terceros- dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos o a expresarse a favor o en contra de cualquier partido o candidato está resultando ser la medida más controversial y sensibles de la reforma. En este ámbito como en otros, si bien los cambios constitucionales y legales han sido desarrollados en un marco de acuerdos y consenso, ello no garantiza el éxito en su implementación. No se trata solamente de entregar mayores facultades y atribuciones al órgano electoral, sino de tener información sobre cómo



la implementación es posible y el impacto efectivo que puede tener en el desarrollo de un proceso electoral. En este sentido, no solo se trata de asegurar los criterios racionales de la norma, sino también la credibilidad del órgano que la ha de aplicar, en este caso el órgano electoral. Las medidas adoptadas pueden no tener efectos positivos en la imagen pública de los organismos electorales, pero ciertamente las fallas y errores de aplicación redundarán en dicha imagen de manera negativa. Ni tampoco una mayor regulación necesariamente implica un efecto directo sobre los partidos y su desempeño. Por el contrario, un exceso de regulación puede entrañar mayores riesgos de falta de control por parte del órgano electoral.

En cuanto al régimen de financiamiento de los partidos, en particular, resalta la preocupación por coordinar el sistema nacional con los regímenes locales, que constituye un punto siempre complejo en los países federales. Las normas constitucionales que imponen a los estados locales garantizar en sus constituciones y leyes condiciones equitativas de financiamiento público e instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos pueden considerarse un muy buen punto de partida.

La diferencia mayor entre el caso mexicano y el resto de la región es el aparentemente mucho mayor costo de mantenimiento del sistema de partidos políticos, tanto en lo que hace a los gastos ordinarios como a los gastos de campaña. Ese nivel está claramente vinculado a la magnitud de los aportes públicos, mucho más eleva-

dos que en los restantes países. Los responsables de definir esos elevados niveles son los propios partidos, a través de sus representantes, y no hay factores que actúen de contrapeso a esa tendencia. Se ha argumentado que las recientes reformas resultan en una significativa disminución de los aportes del Estado a los partidos políticos. Ello es así si se deja fuera del cálculo a los tiempos en radio y TV correspondientes al Estado y que el IFE distribuye ahora entre los partidos políticos. Pero suponer que por el hecho de no implicar un costo no tienen valor es incorrecto. Aunque los tiempos gratuitos no implican erogación directa, son extremadamente valiosos. Aún cuando no se los compute a su valor comercial, al usarlos para las campañas electorales se deja de utilizarlos para otros fines importantes y valiosos para la sociedad, como la promoción de campañas de vacunación y actividades similares. Es probable que si se computa ese costo oculto, el monto total de los costos de campañas haya aumentado significativamente.

Otra diferencia del caso mexicano es la existencia de un desarrollado aparato de control, que ocupa a más de 200 personas, y la no utilización de otros organismos de control del Estado, como es frecuente en la práctica comparada, o como hacen algunos países, el recurrir a auditores privados seleccionados con estrictos criterios definidos por la autoridad electoral.

Cabría también anotar algunas dudas sobre la conveniencia de que el IFE continúe auditando a las organizaciones políticas nacionales, ahora que ya no constituyen una etapa previa necesaria para la formación de un partido, ni reciben fondos

del erario público. Es un trabajo significativo. Si bien sólo deben auditarse seis partidos políticos, la página del IFE menciona la existencia de 119 organizaciones de este tipo. Lo mismo puede decirse respecto a las auditorías realizadas por el IFE de los organismos de observación electoral, que ahora ya no reciben fondos del Estado. La tarea bien podría quedar a cargo de otros, ya que no hay razones de peso para continuar haciéndolo.

No puede dejarse al margen un breve comentario sobre las características de la información proporcionada sobre o por los partidos políticos, que hemos tenido oportunidad frecuente de consultar. La información que se proporcionar en informes de un promedio de 800 páginas (o de alrededor de 250 en el caso de las organizaciones políticas nacionales) de muy difícil lectura, es de limitado impacto. Sería necesario que el IFE resumiera y sistematizara esa información en modo que sea inteligible para el público en general. Mientras ello no se haga, no se obtendrán todos los beneficios posibles de la transparencia.

Luego de la reforma, el IFE termina con un considerable aumento de competencias sensibles y constantes, que en parte el propio IFE ha incrementado como es el caso del monitoreo del uso de los medios o el denominado “blindaje” en el uso de los recursos de los partidos. A ello cabe agregar el peligro de la falta de medios para el cumplimiento de los fines propuestos por la norma, situación no poco habitual en los sistemas latinoamericanos. Por otra parte, el efecto económico de la reducción del gasto electoral en medios de comunicación y la centralización de su ejecución,

generan una controversia inevitable entre el órgano electoral y los medios.

Los nuevos criterios de integración institucional del IFE incorporados por la reforma y la mayor autonomía funcional de algunos órganos internos pueden propiciar un debilitamiento del ejecutivo electoral. Paradójicamente, la reforma ensancha considerablemente las competencias del órgano electoral a la vez que reduce su autonomía institucional. En efecto, la creación de figuras encargadas de controlar no sólo el gasto institucional sino también con atribuciones para supervisar y sancionar el trabajo de funcionarios y consejeros electorales, debilita la autonomía institucional del IFE. La reforma presenta asimismo una cuestión -si se quiere- contradictoria pues pasa a atribuirse al órgano electoral una función persecutoria, censora y sancionadora, pero reduciendo su autonomía e independencia.

Una reforma tan extrema y novedosa exige, por una parte, del órgano electoral una interpretación mesurada de las normas. Pero también requiere el respaldo de los actores de la reforma, que soslayaron muchas de las propuestas contenidas en los documentos técnicos desarrollados por el IFE durante el proceso de negociación y consenso.

Las reformas constitucionales y legales que en su momento mostraron una clase política unida en torno del objetivo central de regular de modo drástico el acceso a los medios de comunicación y el control en el uso de los recursos de los partidos, no gozan hoy de aquel consenso público originario. Pruebas de ello son, entre otras,



cómo los medios cuestionan la aplicación de la norma por parte del IFE, institución con la que confrontan de modo recurrente poniendo en juego su legitimidad. Por otra parte, los actores políticos aducen excesos en la reglamentación que dictó el Instituto para la ejecución de la norma y el Tribunal Federal Electoral ha puesto en duda la actuación del instituto a la hora de desestimar las sanciones a los medios de comunicación, exigiéndole una actuación más consistente. Cabe por tanto deducir que el Instituto enfrenta un contexto hostil a la aplicación de las nuevas normas, a lo que se agregan las acciones aún vivas de cuestionamiento del proceso electoral del 2006.

Puede concluirse que la complejidad del nuevo marco legal, la dificultad del contexto político actual y el modo en el que el instituto encargado de llevar adelante el proceso electoral lo hace, augura serios conflictos de muy difícil composición local, todo ello en un país que no es especialmente permeable al acompañamiento internacional. Por todos estos motivos, la posibilidad que se le ha dado a IFES de producir un informe de seguimiento de la última reforma electoral puede resultar particularmente valiosa.

México se inclinó decididamente por dar preponderancia al principio de equidad frente al principio de libertad, que en otros países impera con preeminencia. Es quizás, en este sentido, la culminación de un largo proceso histórico de cambio político, iniciado en 1988 y profundizado con la reforma constitucional de 1996, que parece cerrarse con la última reforma que es objeto del presente estudio. En el mediano

y largo plazo podrán valorarse los efectos de estas innovaciones y evaluarse si el modelo diseñado responde a la finalidad pretendida.

Es común decir aquello de que los modelos institucionales no pueden trasladarse entre diferentes Estados sino que deben responder a las identidades políticas, sociales y culturales de cada uno de ellos. Pero pocos como el caso mexicano ratifican con elocuencia esa afirmación, pues ha fortalecido un modelo de intervencionismo y fiscalización estricta difícil de justificar en otras latitudes. Queda por ver si el compromiso asumido por los organismos electorales es compartido por las demás autoridades públicas involucradas, por los medios de comunicación y por los partidos políticos, pues será vital para el éxito del proceso de reforma que exista un razonable equilibrio y una relativa cooperación de todos estos actores. También será preciso que la ciudadanía -destinataria final de los beneficios buscados con la reforma- asuma un interés por el respeto de las reglas establecidas que responda mínimamente a las expectativas que se depositaron en ella.