

## EL IFE Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Luis Carlos Ugalde Ramírez\*

*SUMARIO: I. El largo camino para construir un sistema electoral confiable; 1. La construcción de autoridades electorales autónomas y profesionales; 2. Procesos electorales transparentes y confiables; 3. Un sistema de partidos plural y equitativo; 4. La representatividad de los partidos políticos; II. El impacto de las nuevas reglas en la distribución del poder; 1. La pluralidad en el Poder Legislativo; 2. La alternancia en el Poder Ejecutivo a nivel estatal y federal; III. Algunos problemas de la consolidación democrática en México; 1. Importancia del dinero en la política; 2. Desconfianza ciudadana en la actividad política; IV. El IFE en la consolidación democrática; 1. Fiscalización; 2. Financiamiento; 3. Rendición de cuentas y transparencia; V. Comentario final.*

A lo largo de los últimos veinticinco años, México ha construido un sistema electoral más equitativo y confiable. Como resultado, hoy las elecciones son libres y justas, permiten que sea el voto de la mayoría de los ciudadanos, y no la voluntad de una persona o un partido, lo que defina al ganador de cada proceso electoral. Esto fue posible gracias a la realización de una serie de reformas electorales que iniciaron en 1977 y contribuyeron a gestar, de manera gradual, una democracia electoral en México. A casi treinta años de esta histórica reforma, es un momento propicio para preguntar: ¿qué se ha logrado hasta ahora y qué es lo que falta para consolidar la democracia mexicana?

Para empezar a delinear una respuesta tentativa a esta pregunta, a continuación se revisan, en una primera sección, las principales transformaciones al sistema electoral desde la reforma de 1977. Un segundo apartado analiza el impacto en el sistema político mexicano de los cambios institucionales que resultaron de las reformas electorales. Una vez tra-

zados los avances y el panorama general de los sistemas electoral y de partidos, la tercera parte del texto analiza cuáles son los retos que enfrenta la consolidación de la democracia en México. Finalmente, en una cuarta sección se plantea cómo puede contribuir el IFE a este proceso de consolidación.

### I. EL LARGO CAMINO PARA CONSTRUIR UN SISTEMA ELECTORAL CONFIABLE

Al comparar la transición democrática mexicana con otras transiciones recientes en América Latina y Europa, muchos autores han destacado dos rasgos particulares del caso mexicano: su gradualidad y el amplio plazo en el que se realizó. Para diversos analistas, estas características distintivas fueron el resultado de que México iniciara su transición bajo la supervisión de un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que cedió espacios de participación e influencia a otras fuerzas, sin que tuviera que renunciar a su predominante papel en el sistema político (Elizondo y Nacif 2002). Así, la transición mexicana comenzó como un proceso de liberalización, apertura y construcción de nuevas

---

\* Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

reglas políticas para acotar el poder y control que ejercía el gobierno en turno. Con el paso del tiempo, esta apertura puso en marcha un sistema de pesos y contrapesos constitucionales y, finalmente, permitió la transición hacia un régimen plenamente democrático (Elizondo y Nacif 2002; Merino 2003).

Este largo proceso inició, como fue mencionado, en 1977 con la célebre reforma electoral que promovió el entonces presidente José López Portillo, y evolucionó a través de cinco reformas posteriores —la última de las cuales tuvo lugar en 1996—. Todas esas reformas fueron graduales y acumulativas. En casi todas ellas los objetivos centrales fueron dos: Primero, combatir la desconfianza de los ciudadanos en la organización de las elecciones y en sus resultados. Segundo, transformar el sistema de partidos para que todas las fuerzas políticas pudieran tener una representación dentro de los cauces institucionales. Con estos dos objetivos en mente, la atención de los legisladores al momento de incluir reformas al sistema electoral se centró en cuatro grandes temas:

- a) Contar con autoridades electorales autónomas y profesionales;
- b) Diseñar procesos electorales transparentes y confiables;
- c) Crear un sistema de partidos plural y equitativo, y
- d) Mejorar la representación de todas las fuerzas políticas en los diferentes órganos de gobierno.

#### 1. La construcción de autoridades electorales autónomas y profesionales

La desconfianza que los ciudadanos y los partidos de oposición tenían en las elecciones radicaba, en gran medida, en que las autoridades responsables de organizar y revisar estos procesos eran al mismo tiempo juez y parte. Mientras que en la Comisión Federal Electoral (CFE) —máxima autoridad electoral en los setentas y ochentas— el PRI desempeñaba un papel central, el resultado final de cada elección era calificado por el pleno de la Cámara de Diputados, en donde este mismo partido gozaba de una amplia mayoría.

Por ello, desde 1977 uno de los principales objetivos de las reformas electorales fue lograr la autonomía de la autoridad responsable de organizar las elecciones.

En un principio se pensó que si la oposición podía participar en las decisiones de la autoridad electoral sería suficiente para dar legitimidad a sus actos y recuperar la confianza de los actores políticos. Sin embargo, esta fórmula mostró ser poco efectiva e insuficiente para reducir la discrecionalidad de la CFE, especialmente en contextos de enfrentamiento y tensión política como lo fue la elección presidencial de 1988.

Para reconstruir una autoridad que diera certidumbre y confianza a los procesos electorales, la reforma de 1990 creó el Instituto Federal Electoral e inició lo que varios analistas han llamado su «ciudadanización». Además de dotarlo con autonomía operativa, esta reforma modificó la composición de su máximo órgano de dirección, el Consejo General, al incluir a seis consejeros magistrados elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados. El Consejo General incluía además a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los partidos políticos.

La reforma de 1994 profundizó la autonomía legal y política del IFE, lo dotó de autonomía e independencia constitucional y estableció la participación mayoritaria de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del Instituto. Finalmente, la reforma de 1996 concluyó este largo proceso que buscaba lograr la autonomía de la autoridad electoral y restituir su credibilidad, pues depositó en los ocho consejeros electorales y el consejero presidente la facultad y responsabilidad de tomar las decisiones en la organización de los procesos electorales. Si bien los partidos políticos y el Poder Legislativo seguirían participando en el Consejo General, sus representantes ya no tendrían derecho a voto.<sup>1</sup>

La legitimación del sistema electoral mexicano requería también de la constitución de un órgano judicial autónomo e imparcial que permitiera resolver los conflictos electorales a partir de principios estrictamente legales. Fue así como en 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel). En un principio sus facultades eran básicamente administrativas, pero con el paso del tiempo se hizo evidente la necesidad de crear un tribunal con más atribuciones.

---

<sup>1</sup> Para un análisis de la evolución jurídica del IFE, consultar el libro de Javier Patiño *Nuevo derecho electoral mexicano* (1999).

## El IFE y la democracia en México

Dada esta necesidad, en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife) y se convirtió en el revisor de última instancia de la legalidad de los actos de la autoridad electoral, así como en el órgano responsable de calificar cada proceso electoral. Posteriormente, la reforma de 1996 incorporó este tribunal al Poder Judicial de la Federación y transformó el sistema contencioso electoral en al menos dos aspectos claves. Primero, permitió que además de revisar los conflictos electorales federales, el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) atendiera los de índole estatal y municipal. Segundo, a partir de esta reforma todas las leyes electorales quedaron sujetas a un control de constitucionalidad.

### 2. Procesos electorales transparentes y confiables

Otro factor que alimentaba las dudas sobre la credibilidad de los resultados electorales en México era la existencia de vacíos legales que permitían que un actor político pudiera sesgar a su favor los resultados de algunos procesos electorales. El reto en este sentido era rediseñar la organización electoral de tal forma que ninguna autoridad administrativa o electoral pudiera alterar el resultado final de una elección.

Uno de los principales elementos de este esfuerzo por transparentar las elecciones fue la creación de un nuevo padrón electoral, vigilado por los partidos y diseñado con estrictos criterios técnicos para garantizar su confiabilidad. La confianza en este padrón se fortaleció con varias medidas, entre las que destacan las siguientes: la emisión de una credencial para votar con fotografía, la inclusión de los partidos en comisiones de vigilancia a nivel central en cada entidad y en los 300 distritos electorales en que se divide el país, así como la entrega de los listados nominales a todos los partidos.

Un segundo rasgo fundamental de la reorganización de los procesos electorales fue la generación de una serie de mecanismos para impedir que el resultado de una elección pudiera cambiar entre el día de la jornada electoral y el momento en que se escrutaban los votos en cada consejo distrital. Aunque la herramienta más representativa y conocida para estos fines es el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), hay una larga lista de mecanismos legales que hoy garantizan la validez de los resultados electorales.

### 3. Un sistema de partidos plural y equitativo

Además de la escasa credibilidad que tuvo el proceso electoral durante años, un problema adicional del sistema político fue que los espacios de acción institucional eran sumamente estrechos para varias fuerzas políticas. Después de que la reforma electoral de 1954 elevara los requisitos para formar un partido político —entre otros requisitos era necesario contar con 75 mil afiliados— muchas organizaciones con peso real quedaron fuera del juego político y comenzaron a actuar al margen de las instituciones e incluso optaron por operar en la clandestinidad.

En este contexto, la reforma de 1977 tuvo un objetivo doble. Por un lado, pretendía desactivar los focos de insurgencia surgidos en la década de los setenta y, por el otro, buscaba abrir espacios de competencia y participación políticas. Al mismo tiempo que redujo los requisitos para crear partidos políticos y abrió nuevos espacios, esta reforma convirtió a los partidos políticos en «entidades de interés público», lo cual fue un parteaguas en sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

Pero aun cuando un sistema multipartidista comenzó a prefigurarse como resultado de la reforma de 1977, los procesos electorales de los siguientes años, en particular el de 1994, evidenciaron la necesidad de realizar reformas adicionales para asegurar una competencia equitativa entre los partidos políticos. Con este objetivo en mente, la reforma electoral de 1996 estableció que el principal componente de los recursos partidistas debía ser de origen público. El 30% de los mismos se distribuiría de forma igualitaria entre todas las fuerzas políticas y el 70% restante de acuerdo con el número de votos que cada partido hubiera obtenido en el proceso anterior. Esta misma fórmula se aplicó para distribuir los espacios en medios de comunicación y se aseguró además la transmisión de los *spots* publicitarios de todos los partidos políticos.

### 4. La representatividad de los partidos políticos

Paralelamente a la reducción de los requisitos para formar nuevos partidos políticos y a la mayor equidad en las condiciones de competencia que resultó del financiamiento público, el sistema electoral tam-

bién fue reformado para lograr que la representación de los partidos políticos en el Congreso de la Unión fuera cada vez más cercana al porcentaje de votos que éstos hubieran obtenido en las elecciones.

Al igual que en los otros tres grandes temas descritos previamente, los cambios en la proporcionalidad de la representación parlamentaria también fueron graduales y, desde el punto de vista del partido en el poder, cautelosos. En primer lugar, la reforma de 1977 convirtió en mixto el sistema de representación en la Cámara de Diputados. Eliminó la figura de diputados de partido introducida en 1963<sup>2</sup> y, en su lugar, instauró, por primera vez en México, la de diputados de representación proporcional. Aunque esta tendencia hacia la proporcionalidad se mantuvo con la reforma de 1986 —la cual incrementó a 200 este tipo de diputados—, esta concesión vino acompañada de una cláusula de gobernabilidad que le aseguraba al partido dominante el control de la Cámara de Diputados.

Si bien esta cláusula de gobernabilidad se fortaleció con la reforma de 1990, para 1993 un contexto político diferente llevó a que se relajara, sin que desaparecieran los 200 diputados de representación proporcional. La reforma de este año también modificó la fórmula de distribución y, por ende, la de composición de la Cámara de Senadores. Con ella se incrementaron sus escaños a 128 (cuatro por estado: tres correspondientes al partido mayoritario de cada entidad y uno correspondiente a la primera minoría).

Finalmente, esta creciente proporcionalidad en la representación de los partidos en las dos cámaras se reforzó con las modificaciones de la reforma de 1996. En ella se estableció que ningún partido podría contar con más de 300 diputados, ni con un porcentaje de diputados que superara en 8% su votación a nivel nacional, haciendo más proporcional la relación entre el número de curules y votos para todos los partidos. En el Senado se mantuvo el número de escaños en 128, pero su método de elección cambió. En primer lugar, cada estado tendría tres representantes, dos de los cuales serían asignados al partido mayoritario y el tercero

a la primera minoría de la entidad. Y, en segundo lugar, los 32 senadores restantes serían electos por el principio de representación proporcional a través de listas nacionales votadas en una sola circunscripción.

## II. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS REGLAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

El resultado final de este largo proceso de reformas electorales fue la construcción de un nuevo marco institucional que permitía elecciones libres, en donde diversas fuerzas políticas tenían la posibilidad de competir en un contexto equitativo, y en el cual las elecciones y sus resultados fueran confiables y transparentes. Todo ello permitió que México pasara de un sistema de partido dominante, a un sistema multipartidista. A su vez, este cambio en la estructura de nuestro sistema de partidos impulsó la gradual pluralización de los órganos legislativos estatales y federales, y permitió la alternancia en el poder ejecutivo en ambos niveles de gobierno.

### 1. La pluralidad en el Poder Legislativo

La introducción de un sistema de representación mixto produjo una notable pluralización del Poder Legislativo a niveles federal y estatal. En el caso de los congresos locales, el PRI tenía el 98 por ciento del total de las diputaciones locales del país en 1974 (Lujambio 1999, 56), pero para 2003 esta cifra había disminuido a 46 por ciento (Michel 2004). El terreno perdido por el PRI fue en buena medida ganado por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>3</sup>

Como resultado de la pluralización de los congresos locales, las diferentes fuerzas políticas se han visto obliga-

<sup>2</sup> La fórmula de diputados de partido funcionaba de la siguiente forma. Si un partido político obtenía más del 2.5% de la votación pero menos de 20 diputados de mayoría relativa, se le otorgaban 5 diputados de partido, más un diputado extra por cada 0.5% de votación que hubiera obtenido por arriba del 2.5%. Cada partido podía obtener un máximo de 20 diputados de partido (Lujambio 1987).

<sup>3</sup> Lujambio (1999) hace un apunte interesante respecto a este fenómeno, pues demuestra cómo la pluralización de los congresos locales no se debió únicamente al crecimiento de espacios de representación proporcional, sino además a que los partidos diferentes al PRI comenzaron a ganar también distritos de mayoría relativa. Así, mientras que en el periodo 1974-1987 el PRI ganó el 99.3% de las elecciones realizadas en distritos para elegir diputados locales de mayoría relativa, este porcentaje bajó a 92.9% en el periodo 1988-1994, y para el lapso 1995-1998 el descenso fue mucho más significativo, dejó al PRI con el 68.4% de los triunfos en este tipo de elecciones (Lujambio 1999, 60-62).

## El IFE y la democracia en México

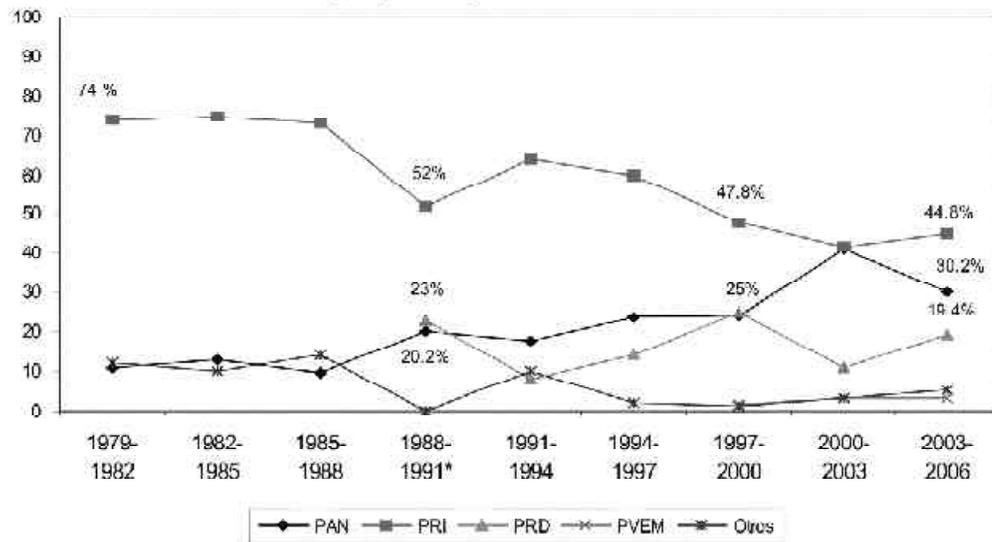
das a construir coaliciones con otros partidos para reformar sus constituciones o leyes. Paralelamente, esta nueva situación ha hecho que los contrapesos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel estatal vuelvan a activarse, obligando a las partes a negociar para realizar las reformas legales que buscan. Este mismo fenómeno se reproduce a nivel federal, pues al tener que lidiar con un número más elevado de actores a nivel local, el proceso de negociación política para conseguir el apoyo de 16 de las 31 legislaturas locales se vuelve más complejo.

Como la gráfica 1 ilustra, la historia del Congreso de la Unión es similar a la de los congresos locales. Si bien los partidos políticos distintos al PRI empezaron a ocupar curules después de la introducción de la representación proporcional en 1977, fue hasta 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Aunque este partido logró mantener la mayoría simple por nue-

ve años más, en el proceso electoral de 1997 perdería también esta ventaja. A partir de este año la modificación de toda ley secundaria necesitaría la concurrencia de dos o más partidos (Casar 1999 y 2000; Ugalde 2001a y 2001b).

En el caso del Senado, la gráfica 2 muestra cómo la apertura política y las transformaciones internas fueron mucho más lentas y estuvieron estrechamente vinculadas a los cambios que las reformas de 1993 y 1996 impusieron para su integración. De esta forma, mientras que en 1988 el PRI contaba con el 98% de los curules, luego de la reforma de 1993 esta cifra bajó a 74%. Pero no fue sino hasta después de la reforma de 1996 cuando la pluralización de ese órgano se hizo evidente. Así, además de perder la mayoría simple en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997, el PRI perdió también la mayoría calificada en el Senado. Tres años después, ningún partido tendría siquiera la mayoría simple en esta cámara.

**Gráfica 1. Composición porcentual de la Cámara de Diputados por partido político, 1979-2006**



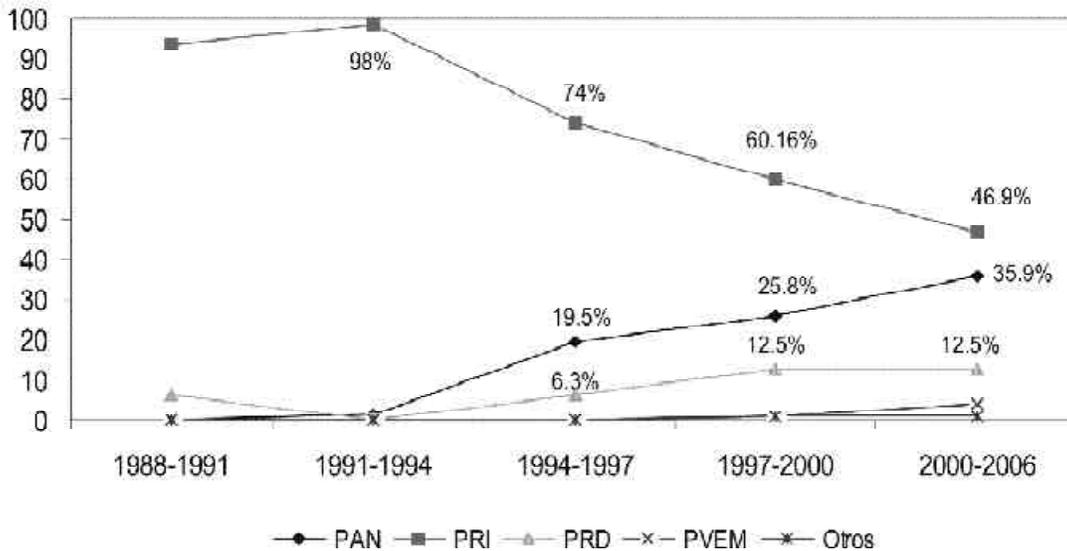
Fuentes: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena, México./ [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

Notas: \*En estas elecciones hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por diferentes coaliciones. Los resultados del PRD se refieren a los del Frente Democrático Nacional, formado por el PARM, PPS, PFCRN, PMS y CD.

Estos cambios en la distribución del poder al interior del Congreso de la Unión acarrearán por lo menos dos consecuencias de gran importancia para la vida política del país. En primer lugar, como resultado de que ningún partido tuviera la mayoría simple o calificada en ninguna de las dos Cámaras, el Poder Legislativo Federal comenzó a ser un contrapeso real al Poder Ejecutivo y al Presidente de la República. Ahora, la reforma a una ley, la aprobación de una iniciativa de ley de ingresos de la Federación o el nombramiento de un magistrado del

TEPJF, por citar sólo algunos ejemplos, tienen que ser negociados entre por lo menos dos partidos políticos. En segundo lugar, al igual que en el caso de las legislaturas locales, el cambio en la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores ha obligado a los partidos políticos a explicar su conducta parlamentaria, y responsabilizarse públicamente de su modo de proceder, tanto de lo que aprobaron como de lo que rechazaron (Casar 1999 y 2000; Lujambio 2003; Ugalde 2001 y 2001b).

**Gráfica 2. Composición porcentual de la Cámara de Senadores por partido político, 1988 - 2006**



Fuentes: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). La mecánica del cambio político en México. Cal y Arena, México./www.senado.gob.mx

## El IFE y la democracia en México

### 2. La alternancia en el Poder Ejecutivo a nivel estatal y federal

El segundo gran cambio político producido por las reformas electorales de los últimos años es la alternancia en el Poder Ejecutivo de varios estados y de la propia Federación. Después del controvertido proceso electoral de Chihuahua en 1986, el triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California en 1989 se convirtió en la primera conquista de una gubernatura por un partido distinto al PRI. Desde entonces la alternancia política en los ejecutivos locales se ha vuelto algo común, tanto así que hoy en día 15 de las 32 entidades son gobernadas por un partido diferente al PRI. La aparición de estados gobernados por la oposición es un nuevo contrapeso al poder del titular del Poder Ejecutivo Federal. Este nuevo contrapeso, a su vez, ha reabierto la discusión en torno a la conveniencia de emprender un esfuerzo descentralizador en varias áreas de la Administración Pública Federal (Lujambio 1999).

Así pues, la victoria de Ruffo inició un proceso acelerado de pluralización política. El colofón de tal proceso fue la elección presidencial de 2000, en la que se registró, por primera vez, la alternancia partidista en el más alto cargo del Poder Ejecutivo Federal.

### III. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Después de un cuarto de siglo de reformas legales y acuerdos políticos, la transición a la democracia en México parece haber concluido. Hoy México posee un sistema electoral que permite:

- a) La competencia equitativa entre una amplia gama de partidos políticos;
- b) Realizar procesos limpios y transparentes para elegir periódicamente a nuestras autoridades, y
- c) La plena autonomía de las autoridades electorales responsables de organizar las elecciones.

No obstante que México cumple hoy los requisitos procedimentales que autores como Robert Dahl (1956) establecen para considerar a un régimen democrático,<sup>4</sup> la consolidación de la democracia en nuestro

país es todavía una tarea pendiente. En esta nueva etapa de consolidación democrática, nuestro país enfrenta una serie de obstáculos y problemas que pueden ser agrupados en dos grandes rubros: El primero se refiere a la creciente importancia del dinero en la política, mientras que el segundo conjunto está vinculado con la desconfianza y baja participación de la ciudadanía en la actividad política, incluyendo la que despliegan los partidos políticos.

#### 1. Importancia del dinero en la política

En relación con la importancia excesiva del dinero en la actividad política, como señala Jorge Malem, «cuando los políticos necesitan dinero, y el dinero busca tener influencia política, la política y el dinero no pueden mantenerse alejados durante mucho tiempo».<sup>5</sup> Sin embargo, aunque el dinero sea parte importante de la actividad política, los políticos no pueden ni deben caer en la tentación de convertir al dinero en principio y fin de sus actividades, pues esto atenta contra la igualdad política y la representación equitativa.<sup>6</sup>

En el caso de México, la reforma electoral de 1996 aumentó el financiamiento público a los partidos para promover la equidad en la competencia y para limitar la tentación de los partidos a recurrir a fuentes ilegales de financiamiento. Sin embargo, visto a distancia, sin un sistema de fiscalización suficientemente acabado y eficaz, los altos montos de financiamiento público dirigidos a los partidos contribuyeron indirectamente a encarecer el costo tanto de campañas electorales como de las propias elecciones.

Actualmente, algunos cálculos muestran que en términos de financiamiento público, el costo por voto emitido ha aumentado considerablemente

---

los opositores), tanto para fines electorales como para intervenir en asuntos de política gubernamental; c) la libertad de los medios de comunicación y la posibilidad de que tanto los partidarios como los opositores al régimen tengan acceso a ellos; d) el respeto generalizado de las libertades civiles; e) la existencia de mecanismos para obligar a las autoridades a rendir cuentas, y f) la posibilidad de mantener el ejercicio de la autoridad gubernamental dentro de los límites que la ley impone.

<sup>5</sup> Malem, Jorge. «Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción» Conferencia disponible en internet en el sitio del IFE. <http://www.ife.org.mx/wwwcai/pon-malem.html>.

<sup>6</sup> Véase el capítulo 2 del *Global Corruption Report 2004* de Transparencia Internacional. Disponible en el sitio [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>4</sup> Las condiciones de Dahl incluyen: a) la posibilidad real de alternancia en el poder como resultado de elecciones libres, limpias y periódicas; b) la libre manifestación pública (sin represión para

en las dos últimas elecciones federales. Mientras que en 2000 el costo por ciudadano empadronado fue de \$581.09, para los comicios de 2003 este costo casi **se duplicó, subió a \$964.52.**<sup>7</sup>

Estas cifras son el resultado de varios factores. Primero, el incremento en el financiamiento público que reciben los partidos políticos. El cuadro 1 muestra cómo en las elecciones federales de 2000 los partidos recibieron un monto cercano a los \$3,600 millones. Para el año 2003, aun siendo elecciones intermedias, el financiamiento público a partidos ascendió a casi \$5,000 millones. Aunque este incremento se explica en buena medida por el aumento del número de partidos políticos, obviamente tiene un impacto en el costo por voto de nuestro país.

Un segundo factor que explica el incremento del costo por voto está relacionado con la caída en la participación electoral. En 2000 se registró una participación del 64% de los electores inscritos en la lis-

ta nominal, y en el año 2003 se registró una participación de sólo el 42% de los electores potenciales, esto es, en las últimas elecciones federales prácticamente 6 de cada 10 ciudadanos se abstuvieron de participar. La combinación de mayores recursos y menos votantes trae como consecuencia lógica un incremento en el costo por voto emitido.

Por último, puede señalarse que el incremento en el costo para los partidos de la organización de campañas electorales también tiene su origen en la necesidad de estas organizaciones de ser competitivas y atractivas para el elector, objetivo que pasa necesariamente por la contratación de espacios de publicidad en los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión. A partir de las elecciones federales intermedias de 1997, los partidos empezaron a asignar un mayor porcentaje de sus recursos a campañas publicitarias de radio y televisión. En 1994 destinaron el 24% de sus gastos a medios electrónicos, en 1997 este porcentaje se elevó al

Cuadro 1. Financiamiento público de los partidos políticos en las elecciones de 2000 y 2003

Partido	2000	2003
Pan	809.09	1,310.22
PRI	1,075.86	1,447.16
PRD	767.21	574.99
PT	253.86	297.62
PVEM	288.78	367.47
Convergencia	63.08	248.71
Otros	320.99	696.43
Totales	\$3,578.87	\$4,942.60

Fuente: IFE

Notas: 1/ Las cifras están en millones de pesos a precios constantes de 2004.

2/ Estas cifras se refieren a actividades ordinarias, gastos de campaña en los años electorales, así como a actividades específicas.

3/ N.d. se refiere a datos no disponibles para ese año.

<sup>7</sup> Cifras del IFE a precios constantes, calculadas de la siguiente forma. Para obtener el costo de la democracia se sumaron las prerrogativas a partidos políticos, el gasto operativo del IFE y del TEPJF, más las franquicias postales. Estos conceptos abarcan los recursos erogados en los años comprendidos entre una elección y otra. Por ejemplo, los costos de organización asociados a las elecciones de 2003 abarcan aquellos erogados por el IFE en el período

comprendido entre 2001 y 2003. Posteriormente, esta suma fue dividida entre el total de votos efectivos de cada elección, y con ella se obtuvo el costo por voto emitido. El sentido de seguir esta metodología es estimar el costo que los contribuyentes pagan por la emisión de cada voto en las elecciones federales, es decir, el monto de los recursos públicos que se dedican a la elección de los representantes de los ciudadanos en el gobierno federal.

## El IFE y la democracia en México

56%, se mantuvo en estos niveles (54%) para el año 2000. En las pasadas elecciones de julio de 2003, las campañas en televisión y radio costaron a los partidos entre el 50 y el 70% de su presupuesto.<sup>8</sup> Esta estrategia de medios, sin duda, tiene efectos en los recursos públicos que los partidos necesitan para enfrentar costos crecientes de campaña y consecuentemente impacta en el costo por voto emitido.

### 2. Desconfianza ciudadana en la actividad política

El segundo conjunto de problemas que enfrenta la democracia mexicana para su consolidación es la creciente desconfianza y la baja participación de la ciudadanía en la actividad política, incluidos los partidos políticos. Para analizar este problema es necesario partir de una premisa: los partidos políticos son y deben ser actores centrales de cualquier democracia representativa, incluida la mexicana.

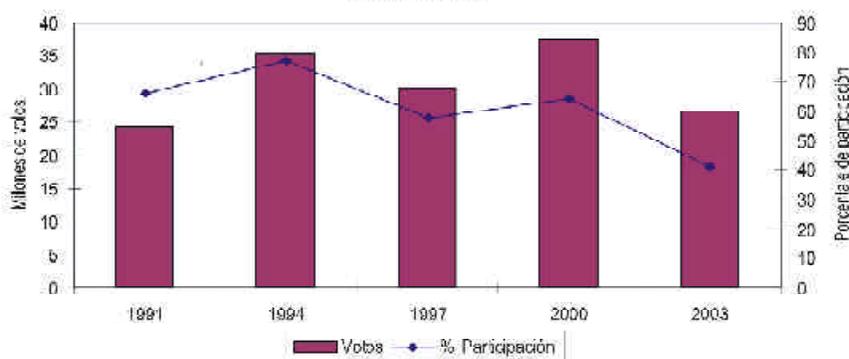
A pesar de que hoy en día existen diversas organizaciones que complementan a los partidos políti-

cos como intermediarios entre la sociedad y las instituciones del estado, los partidos políticos siguen siendo el eslabón más importante para organizar la participación política y canalizar las demandas de la sociedad. Además, la Constitución confiere a los partidos la responsabilidad de ser el único canal a través del cual los ciudadanos pueden postularse y tener acceso a cargos de elección popular.

Sin embargo, la capacidad de convocatoria de estas instituciones entre la ciudadanía ha decrecido, como lo demuestran las cifras de abstencionismo. La gráfica 3 muestra cómo después de que la participación ciudadana en 1994 fue del 77% —la más alta en la historia de nuestro país—, esta cifra ha tenido una clara tendencia a la baja, que llegó a un alarmante 41% en las elecciones de 2003. Si bien es cierto que en parte esto se explica porque estas últimas fueron elecciones intermedias, en comparación con elecciones intermedias anteriores la participación en 2003 sigue siendo baja. Así, en 1991 la participación fue del 66% y en 1997 del 58% de los empadronados.<sup>9</sup>

Esta baja participación pudiera ser un síntoma de la creciente desconfianza de los ciudadanos en los

Gráfica 3. Participación ciudadana en las elecciones federales de 1991 a 2003



Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IFE.

<sup>8</sup> Cervantes, Jesús y José Gil Olmos (2003), «El jugoso negocio electoral» en *Proceso*, 1391, junio 29, México.

<sup>9</sup> Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE.

partidos, la cual se refleja consistentemente en las encuestas. Por ejemplo, en un sondeo realizado por el IFE en abril de 2003, sólo 5% de los encuestados manifestó credibilidad en los partidos políticos.<sup>10</sup> Asimismo, una encuesta reciente de un diario nacional señalaba que, en promedio, 46% de los ciudadanos declaró creer «nada» en los tres principales partidos políticos, mientras que un 42% afirmaba creerles «poco».<sup>11</sup> Similarmente, en la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003, los partidos políticos obtuvieron una calificación promedio de 5.66 en una escala del cero al diez que intenta medir la confianza en instituciones públicas, calificación que pone a los partidos en el fondo de la tabla, junto con la policía.

Al mismo tiempo, diversos estudios y encuestas revelan que la democracia en México aún no goza del respaldo ni la credibilidad deseada y necesaria para su consolidación. Por ejemplo, la encuesta de Latinobarómetro muestra que entre 1996 y 2003 la mediana de apoyo a la democracia en México fue del 52% de la población —8% menos que en el resto de América Latina— mientras que la media de satisfacción ciudadana respecto a esta forma de gobierno fue de 21% —11% por debajo de la mediana del resto del subcontinente.<sup>12</sup>

El problema aquí es doble. Por un lado, para que un gobierno democrático funcione mejor necesita de la participación ciudadana, sea ésta a través de los partidos políticos o mediante organizaciones de la sociedad civil. Como señala Lawrence Whitehead, las nuevas democracias sólo lograrán funcionar bien en la medida que incluyan a mayores sectores de la población dentro de los grupos que conforman la sociedad civil,<sup>13</sup> para que al mismo tiempo que respalden las instituciones democráticas, actúen colectivamente en pos

de sus demandas (Whitehead 2002, 77).<sup>14</sup> Por otro lado, un alto abstencionismo electoral disminuye la legitimidad de las autoridades electas y del sistema democrático en su conjunto. Los electores mexicanos parecen hoy mandar un mensaje claro: su confianza en los partidos políticos, actores fundamentales en toda democracia moderna, está en crisis.

Al ser el eslabón más importante para organizar la participación política y canalizar las demandas sociales, la «salud» de nuestros partidos políticos es y será de la mayor relevancia para la consolidación democrática. El futuro de la democracia en México estará en riesgo mientras la opinión pública y los liderazgos sociales mantengan su desconfianza hacia estos organismos políticos, o éstos dependan de individuos, corporaciones o grupos de interés que manejen agendas poco receptivas a las exigencias ciudadanas y alejadas del escrutinio público.

En el caso de nuestros partidos, hay dos problemas específicos que actualmente afectan la percepción que la sociedad civil tiene de ellos. El primer problema que enfrenta nuestro sistema de partidos son los escándalos de corrupción y presunto mal manejo de los recursos públicos y privados, en los que han estado involucradas las cuatro principales fuerzas políticas del país en los últimos años. Aunque no es un fenómeno exclusivo de nuestro país o de esta época, y en muchos casos estos actos han sido realizados por individuos y no por partidos políticos como instituciones, el elevado número de casos de corrupción vinculados a actividades electorales durante los últimos años ha mellado directamente la credibilidad de estas instituciones.

El tema central aquí es que, si bien la reforma de 1996 logró garantizar la equidad en el sistema de partidos y la autonomía financiera de sus par-

<sup>10</sup> Encuesta del IFE-IIS de abril de 2003 citada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

<sup>11</sup> Encuesta de la empresa Demotecnia, publicada en *Milenio Diario* el día 14 de marzo de 2004.

<sup>12</sup> Fuente: Latinobarómetro 1996-2003: [www.latinobarometro.com](http://www.latinobarometro.com).

<sup>13</sup> Whitehead retoma la definición que Phillippe Schmitter propone de sociedad civil, con cuatro condiciones: 1) es el conjunto de grupos que son autónomos del gobierno y grupos

económicos; 2) pueden actuar colectivamente para defender sus intereses; 3) no pretenden reemplazar a las instituciones del Estado ni a los agentes productivos, y 4) actúan dentro de las reglas preestablecidas de legalidad (Whitehead 2002, 73).

<sup>14</sup> Whitehead es precavido al revisar el papel que los grupos que conforman la sociedad civil juegan en la consolidación democrática. Al mismo tiempo que pueden contribuir en esta tarea, también puede jugar un papel contrario que distorsione sistemáticamente el proceso de toma de decisiones (Whitehead 2002, 80-81).

## El IFE y la democracia en México

tes, los avances en la reducción de la corrupción política —aunque significativos— han sido menores. En este momento el IFE puede ordenar auditorías y revisiones, así como revisar los informes de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos, pero el secreto bancario, fiduciario y fiscal sigue siendo su gran limitante en materia de fiscalización. El riesgo es que mientras no haya una respuesta satisfactoria en este sentido «y los escándalos poselectorales continúen vinculándose con los gastos excesivos de los partidos y su recurrencia sistemática a fuentes de financiamiento ilícitas, la solidez y viabilidad de nuestras instituciones electorales seguirán poniéndose en entredicho y el desprestigio de los partidos continuará exacerbándose» (Guerrero 2003, 10-15).

El segundo problema es la falta de respuesta por parte de los partidos políticos a las demandas de la sociedad. Para Larry Diamond una de las tareas fundamentales en la consolidación de la democracia consiste en producir un número suficiente de políticas públicas que respondan a las demandas de la sociedad, y que por ende permitan construir un amplio apoyo político al régimen (Diamond 1999). Aquí destaca el trabajo que deben hacer los partidos políticos para promover el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso entre la población, ya que como señalan Przeworski y Limongi, si bien muchas de las recientes transiciones a la democracia no pueden ser explicadas por una mejora en su economía, como la teoría de la modernización de Lipset (1963) asumía, las posibilidades de que estas se fortalezcan y consoliden dependerá en buena medida de su desarrollo económico (Przeworski y Limongi 1997).

### IV. EL IFE EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La democracia es un proceso de construcción institucional permanente. Hoy, la excesiva importancia del dinero en la política y la desconfianza ciudadana hacia los partidos, son problemas que nos obligan a definir la agenda de reformas y cambios necesarios para fortalecer nuestra democracia electoral. Dentro de esta agenda es posible identificar tres temas fundamentales para la consolidación de la

democracia electoral en México: la fiscalización, el financiamiento, y la rendición de cuentas y transparencia de los partidos políticos.

#### 1. Fiscalización

Una de las primeras medidas que deben tomarse para consolidar la democracia es fortalecer las facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral. La fiscalización de partidos fue introducida a la legislación electoral en 1993, cuando se establecieron reglas que definían las fuentes ilícitas de financiamiento a partidos (gobiernos, instituciones públicas, empresas mercantiles, corporaciones y personas extranjeras, asociaciones religiosas, etc.) y límites a las aportaciones individuales. También en 1993 se establecieron las primeras reglas de fiscalización, al determinarse que los partidos estaban obligados a entregar a la autoridad electoral informes anuales de ingresos y los informes de campaña de ingresos y gastos. Las capacidades y atribuciones fiscalizadoras del IFE se limitaban a la revisión de estos informes.

La reforma electoral de 1996 extendió y profundizó estas capacidades fiscalizadoras. La comisión de fiscalización del Instituto se convirtió en una estructura especializada y permanente. Se otorgó al IFE, entre otras nuevas atribuciones, la capacidad para emitir las modalidades que deben cumplir los partidos al presentar sus informes, la posibilidad de vigilar en todo momento que los partidos cumplan con las normas de financiamiento, la facultad de ordenar auditorías y pedir informes a los partidos y agrupaciones políticas y la posibilidad de iniciar de oficio procedimientos administrativos cuando se presume o se sepa de la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Actualmente, es necesaria una tercera generación de reformas que permitan al IFE contar con herramientas de fiscalización más sólidas. Entre las reformas que se requieren y sobre las cuales existe un aparente consenso, destacan la necesidad de dar acceso al IFE a información bancaria, fiscal y fiduciaria para que el Instituto no encuentre obstáculos en el ejercicio de sus facultades de vigilancia y auditoría a los gastos de los partidos políticos. También podría evaluarse la conveniencia de que el IFE

podiera acudir ante la autoridad competente para requerir la colaboración de particulares, cuando así lo estime pertinente, durante un proceso de fiscalización. Asimismo, es necesario que el IFE y los institutos electorales locales afinen sus mecanismos de intercambio de información para profundizar en la revisión de los ingresos y egresos de los partidos.

## 2. Financiamiento

En cuanto al monto de financiamiento público que reciben los partidos políticos, con frecuencia se argumenta que es necesario restringir este monto. Sin embargo, si esto se hace sin reducir primero el costo de las campañas, podríamos terminar en una situación donde el financiamiento sería menor, pero los costos de campaña serían los mismos. Esto podría llevar a que los partidos recaudaran fondos de cualquier fuente, legal o ilegal, para compensar ese menor financiamiento.

Para evitar este problema, primero es necesario rebajar los costos de las campañas. Una vez que los partidos requieran menos recursos para ser competitivos, podrían de manera gradual y escalonada, rebajar los montos de su financiamiento público. Aquí, el reto radica en ofrecer certeza en cuanto a los montos disponibles y al mismo tiempo asegurar una tendencia gradual de restricción del financiamiento a los partidos, sin que ello se traduzca en inequidad o insuficiencia de recursos en la competencia electoral.

Para lograr este propósito, probablemente sea necesario pensar en una nueva fórmula de financiamiento. Para el proceso electoral de 2003, los partidos tuvieron más financiamiento del que pudieron gastar, de acuerdo con los topes autorizados para gastos de campaña. Esto se debe al diseño actual de la fórmula de cálculo para los costos de campaña. Una nueva fórmula podría estar orientada a reducir el financiamiento público y, al mismo tiempo, premiar con mayores recursos públicos a los partidos en caso de que se elevaran los niveles de participación ciudadana en las elecciones. No debemos olvidar que los partidos políticos desempeñan un importante papel en la promoción del voto.

Al mismo tiempo, una forma adicional de disminuir el costo de las campañas que debe ser

contemplada, es reducir su duración. Una rápida comparación a nivel internacional inmediatamente hace viable esta opción. Como ejemplo, mientras que en México las campañas para legisladores federales se extienden por 109 días, la misma campaña dura 60 días en Argentina, 30 en Chile y tan sólo 20 días en Francia. Claramente existen alternativas interesantes a explorar en este rubro.

## 3. Rendición de cuentas y transparencia

Finalmente, para reconstruir la confianza en los partidos políticos, es necesario avanzar en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas que les permita justificar ante la sociedad sus decisiones y esquemas de operación. Esto fortalecerá a los partidos, incrementará su eficiencia y aumentará la confianza de la opinión pública en ellos, lo que terminará por elevar sus rendimientos electorales. En este mismo renglón, parece indispensable impulsar una mayor transparencia de los partidos para permitir que los ciudadanos conozcan mejor su funcionamiento y organización y que la militancia cuente con protección jurídica sobre su derecho de acceso a la información por parte de las dirigencias de estas organizaciones.

Los partidos políticos son instituciones de interés público que reciben recursos importantes del erario. Por ello, diversas voces han subrayado la necesidad de que éstos deberían estar bajo un escrutinio público más estrecho. Lejos de debilitarlos, esto contribuiría a su fortalecimiento interno, pues en la medida que los partidos estén presentes en la vitrina pública ante los ojos de la ciudadanía, podría esperarse que adquieran mayor credibilidad. Tal situación fortalecería a su vez al sistema de partidos y permitiría avanzar en la consolidación democrática.

Para avanzar en el rubro de rendición de cuentas y transparencia de los partidos políticos, el IFE debe privilegiar la vía del diálogo y la concertación con estas instituciones, pues la adopción de políticas eficaces en esta área requiere de la participación de los actores involucrados con el fin de lograr los mayores niveles posibles de apertura. En una segunda etapa, el IFE podría promover cambios a los lineamientos internos que regulan las formas en las

## El IFE y la democracia en México

que los partidos hacen el registro de sus ingresos y egresos, y presentan sus informes al Instituto. Esto quiere decir que, primero, se privilegiará la transparencia de dentro hacia fuera de los partidos, para después proceder a complementar estas medidas desde la posición de la autoridad electoral. En una tercera fase, podría evaluarse la pertinencia de que los partidos políticos tengan obligaciones de transparencia a nivel de ley, o que sean considerados como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia no sólo incentivarán la participación ciudadana en las elecciones, sino que también elevarán la calidad de nuestra democracia ya que los votantes estarán mejor informados. En este ámbito, el IFE puede contribuir a fortalecer y mejorar la democracia en México, se convierte en uno de los principales canales para difundir información básica sobre los partidos políticos, y permite así que los votantes puedan identificar y distinguir cada una de sus opciones. Se trata no sólo de la difusión de las plataformas electorales, sino de la divulgación de todo tipo de información sobre los diferentes partidos políticos que le permitan al ciudadano tomar una decisión informada y sus-

tentada sobre los posibles gobiernos y sus futuras políticas públicas.

### V. COMENTARIO FINAL

Las transformaciones político-electorales que México ha experimentado durante las últimas décadas han sido de enorme magnitud. Sin embargo, el desarrollo democrático del país está lejos de haber concluido, y se requieren ahora importantes modificaciones y reformas para combatir el desencanto ciudadano y contener la creciente importancia del dinero en la política. Por ello, es fundamental que durante los próximos años se trabaje para lograr una democracia que sea más participativa, de mayor calidad y que le cueste menos a los mexicanos. En esta importante tarea, es fundamental que los actores involucrados tengan la sensibilidad para encontrar las fórmulas que le permitan a la democracia mexicana dar el siguiente paso en su consolidación. Este proceso de construcción institucional permanente requiere, sin duda, de gran esfuerzo, talento e imaginación. El diálogo constante es un elemento fundamental en esta tarea, ya que a través del intercambio de ideas innovadoras se podrían superar los retos que plantea la consolidación democrática.

