



Núm. 20, enero-junio 2009

**REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS INNOVACIONES  
Y OMISIONES DEL NUEVO CÓDIGO FEDERAL  
DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS  
ELECTORALES PUBLICADO  
EN ENERO DE 2008<sup>1</sup>**

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

A continuación se presenta un breve estudio legislativo que comenta aspectos que consideramos dignos de destacar y que constituyen, en algunos casos, innovaciones y, en otros, omisiones o bien temas susceptibles de ser incluidos en futuras reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y que consideramos indispensables para un mejor funcionamiento del sistema político y electoral mexicano.

**II. MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN, PUBLICIDAD ELECTORAL  
Y OLIGOPOLIOS DEPREDADORES**

En México, existe actualmente una necesidad urgente de regular a los poderes-fácticos desbocados y depredadores que amenazan el sistema político-electoral y, por lo tanto, el buen desarrollo de las instituciones de nuestro país en distintos ámbitos mediante dos enfoques: el primero, sería el perfeccionamiento de la legislación en materia de radio y televisión, así como los apartados del Cofipe que norman estos tópicos, para que tuviéramos más claridad en el establecimiento de límites respecto al tema de los comentarios noticiosos y las noticias “simuladas” que en la

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 2008.

realidad siguen siendo propaganda política no regulada. Esto es, hay gran cantidad de vías para escapar la regulación actual y aunque ninguna regulación es perfecta y abarca todos los fenómenos y patologías que surgen en la realidad; además, la sobreregulación mediática también es muy negativa y el nuevo Cofipe en algunas tópicos sobreregula la temática político-electoral vinculada a la participación de los partidos en los medios de comunicación masiva, pero descuida otros rubros cruciales provocando vacíos como el referido de las llamadas “noticias” que en realidad esconden propaganda política disimulada.

En este sentido, y haciendo un pequeño paréntesis contextualizador, debe destacarse que México es un país que tiene una gran ventaja respecto a otros países paradigmáticamente democráticos que no hemos sabido aprovechar y que consiste en que gran parte de la legislación en materia de financiamiento público, por ejemplo, o sobre lo que los norteamericanos llaman “*issue spots*”, que abarca lo que en México hemos regulado en términos de contratación de espacios mediáticos —vía terceras personas o entidades— para favorecer a un partido o candidato indirectamente, o sobre publicidad electoral en radio y televisión en general, son fenómenos que se dieron en otros países *previamente* a la creación de su legislación regulatoria. De hecho, en los Estados Unidos de América y en Europa, por ejemplo, los fenómenos del financiamiento privado y la propaganda electoral se dieron antes de que existiera siquiera una regulación jurídica o constitucional sobre el tema.

Así, en México —como sucede con el desarrollo relativamente tardío del Internet *vis a vis* los países que lo idearon y lo pusieron en marcha— sin haber tenido que pasar por el fenómeno del financiamiento privado o la publicidad electoral masiva, debido a las condiciones de partido único y después hegemónico existentes en México, como sí sucedió en otros países durante largos años en su realidad nacional, lo que eventualmente llevó a su regulación —tuvimos la ventaja desperdiciada de contar con el andamiaje jurídico disponible a nivel comparativo para enfrentar dichos fenómenos y, sin embargo, en algunos casos quizá hemos sobreregulado nuestra vida político-electoral así como los propios procesos internos de selección de candidatos y de líderes de los partidos.

Un segundo punto crucial tratándose de publicidad electoral y el control de oligopolios en materia de telecomunicaciones es el que se refiere a un tema olvidado por los creadores del nuevo Cofipe de 2008, y que

está relacionado con el control del duopolio depredador televisivo, que es el de *la construcción, difusión e impacto tanto de campañas como de publicidad electoral en la red de Internet*, que como vimos recientemente de manera dramática y contundente de hecho propició la victoria de Barack Obama en la elección presidencial norteamericana de 2008. Así, aunque en México se legisla en todo lo que es la publicidad de campañas vía los medios tradicionales y se le quita el gran botín económico que constituían los contratos celebrados directamente por parte de los partidos con el duopolio televisivo para la creación y difusión de propaganda política desplazándose en la actualidad y bajo el nuevo Código este ámbito de actividad al IFE, se omitió el rubro del nuevo medio y quizás el instrumento clave en futuras elecciones: la red de la Internet. No debemos olvidar que ya desde los años noventa en los Estados Unidos de América el gobernador de Nebraska Jesse Ventura realizó una campaña de gran impacto y éxito por Internet que lo llevó a un triunfo inesperado y sorprendente ante rivales de mayor peso económico y político pero que se limitaron a utilizar los medios de comunicación tradicionales para difundir sus campañas y plataformas.

Por lo tanto, es válido preguntar ¿cómo se va a regular o a enfrentar la problemática que podría darse en México en la elección presidencial del 2012, en la que —si tomamos en cuenta que la generación que crece actualmente con el Internet para ese entonces tendrá edad para votar— el ciberespacio será clave en los destinos políticos de dichos comicios. Por otro lado, y también tratándose del tema de las elecciones y el Internet, seguramente se presentará el fenómeno de candidatos, partidos, o grupos de interés o presión que estarán en posibilidad de colocar en *Youtube* o en sitios personalizados —*que escapan a la regulación actual electoral mexicana*— publicidad electoral o ataques, o campañas negativas que sin duda influirán de manera determinante en las encuestas y los resultados electorales.

Por otro lado, el anterior fenómeno constituye —visto desde el lado positivo— una posibilidad para que la sociedad como tal enfrente la actividad agresiva del duopolio depredador televisivo mexicano vía una ruta que en la actualidad utilizan los cantantes que al no tener contactos y contratos con una gran disquera comercial “suben” su canción en Internet y ahí se distribuye y se escucha a lo largo y ancho del mundo y se logra así el objetivo de difusión masiva accesible, barata y libre de regula-

ción en muchas latitudes. Así, y de la misma manera, organizaciones no gubernamentales, y grupos o bloques espontáneos esporádicos de ciudadanos, así como grupos tradicionales de presión también estarán en posibilidad de “subir” contenido publicitario o político-electoral al ciberespacio.

**III. NATURALEZA *SUI GENERIS* DEL CARGO DE CONSEJERO ELECTORAL  
DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE Y LAS CONDICIONES PERSONALES,  
PROFESIONALES Y POLÍTICAS IDÓNEAS DE LOS CANDIDATOS  
QUE ASPIRAN AL CARGO**

Evidentemente que un aspirante a consejero del Consejo General del IFE, no puede ser químicamente puro. El perfil ideal —si es que podemos llamarlo así— de un consejero es no ser una figura proveniente del ámbito operativo burocrático del propio Instituto con una excesiva especialización, ni un ex magistrado de tribunales electorales, ni un hombre o mujer proveniente de la administración de justicia en general, sino más bien un hombre o mujer formado multidisciplinariamente en materias como el derecho electoral, la ciencia política, la sociología y las telecomunicaciones, y que además no tenga en ese perfil personal una visión del Consejo General como un “botín político”, sino más bien una concepción del IFE como una pieza del engranaje del Estado mexicano que a final de cuentas debe funcionar de manera discreta y eficaz, y lo que menos debe de suceder es que el consejero use como plataforma de lanzamiento de una carrera política al Consejo General al que busca integrarse. Bajo esta óptica, el perfil ideal del candidato o candidata a consejero debe ser aquel que permita asegurar una discreción operativa en el despliegue del abanico de las facultades ampliadas del Consejo General del IFE bajo el nuevo Código de 2008.

Por último, respecto a la integración del Consejo General del IFE bajo la nueva normativa del Cofipe de 2008, cabe enfatizar que a futuro las nuevas facultades y áreas de competencia del Consejo General —como las ya citadas en materia de publicidad electoral— y algunas otras que se realizarán y desplegarán mediante convenio, aunque no vemos —en el futuro inmediato— que cristalicen como sería la organización de elecciones locales —por parte del Consejo General del IFE— así como lo que tiene que ver con elecciones internas partidarias, son una carga de trabajo

extra tan brutal que me parece sería conveniente que se ampliará de nueve a doce la integración de los consejeros con tres integrantes más que pudieran de alguna forma encargarse de hacer factible y viable el desahogo de la nueva carga de trabajo bajo el contexto de nuevas competencias y responsabilidades que de por sí constituyen una carga laboral monumental, en especial en vista de que el nuevo Consejo General del IFE deberá enfrentar lo que desde nuestro punto de vista constituye un error de desfase añeo del legislador mexicano desde hace 25 años, en tanto se descuidó la actualización y democratización de la regulación jurídica del ámbito de las telecomunicaciones que debió realizarse simultáneamente al proceso gradual y paulatina de reforma político-electoral a partir de 1977, lo que ahora ocasiona que se responsabilice al actual Consejo General —bajo sus nuevas responsabilidades y competencias mediáticas— de ocuparse de esa área en una gran desventaja no solamente de andamiaje técnico sino también de cuadros humanos preparados.

#### IV. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES POLÍTICAS

Para calcular el monto del financiamiento público, bajo las disposiciones del nuevo Cofipe, se establece un nuevo procedimiento que consiste en la fijación de manera anual multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Cabe resaltar que bajo la nueva legislación se crean las siguientes categorías de financiamiento, a saber:

##### *1. Financiamiento para actividades ordinarias*

Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias se fijará anualmente y se distribuirá entre los partidos políticos el 30% de manera igualitaria entre todos los partidos, y el 70% restante de acuerdo al porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección anterior para diputados.

##### *2. Financiamiento público para la obtención del voto en el año en que se eligen presidente, senadores y diputados*

Bajo este rubro, se otorgará el equivalente al 50% del financiamiento público que le corresponde a cada partido por actividades ordinarias en

ese mismo año; cuando sólo se eligen diputados federales, se otorgará el equivalente al 30% del financiamiento por actividades ordinarias que corresponda a cada partido. Cabe destacar que en este rubro no se establece que será igualitario y proporcional.

### *3. Financiamiento público para actividades de educación y editoriales*

Para el financiamiento de actividades específicas se destinará un monto que equivaldrá al 3% de la cantidad total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. Ese total se distribuirá entre los partidos con la fórmula de 30% igualitario y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos.

### *4. Financiamiento de procesos internos partidarios*

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos. La ley también establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo, ordenará los procedimientos para el control, la vigilancia y las sanciones por incumplir dichas disposiciones.

Ahora bien, respecto al financiamiento para actividades de educación y editoriales que equivale al 3% del monto total del financiamiento público que corresponde cada año por actividades ordinarias, cabe destacar una crítica importante: desde mi punto de vista, habría que hacer una precisión de que el financiamiento para actividades de educación y editoriales de cultura política debería modificarse bajo la legislación mexicana para permitir un esquema como el de las fundaciones de los partidos en Alemania, por ejemplo, en donde existe un sistema de fundaciones relativamente independientes de las nomenclaturas partidistas que funciona muy bien y que además está vinculado con antecedentes de anticonstitucionalidad del financiamiento público, en tanto que en una etapa importante —y ya lejana— del desarrollo del derecho de financiamiento de actividades políticas en dicho país, éste se declaró anticonstitucional encontrándose un camino sabio que evitaba los conflictos del financiamiento público permanente al estructurarse un subsistema de financiamiento canalizando fondos a las fundaciones en términos de que las fun-

daciones no tenían un vínculo electoral directo con la selección de candidatos y la participación en elecciones y, por lo tanto, ocasionaba menos polémicas en conflictos y manejos cuestionables de fondos públicos. Así, las fundaciones parecerían ser más transparentes en el manejo presupuestal al dirigir sus gastos a la formación de una cultura política nacional.

En México, el actual esquema podría modificarse si se aumentase el citado porcentaje de 3% de financiamiento para actividades de educación y editoriales pero siempre y cuando se canalizare directamente a las fundaciones y no como se hace ahora a los partidos que después mediante sus burocracias internas canalizan recursos a sus fundaciones lo que de alguna manera condiciona irremediablemente la actividad de las propias fundaciones.

Mediante la adopción de un esquema de financiamiento público directo de las fundaciones de los partidos políticos mexicanos tendríamos un esquema mucho más útil y transparente en un país que además tiene gran necesidad de cultura política para revertir el desinterés y la ignorancia político-electoral que facilitan la manipulación mediática de una sociedad y que explica por qué la gente tiene más interés en frivolidades como son los concursos nacionales de canto y de baile en lugar de interesarse por los concursos abiertos para integrar organismos constitucionales autónomos como el Consejo General del IFE y que a la postre determinan no solamente el buen cauce y destino de los procesos electorales, sino incluso la estabilidad macro y microeconómica que también proviene indirectamente de la limpieza electoral en un país.

