

PONENCIA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO MODELO DE  
COMUNICACIÓN POLÍTICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:  
EL POR QUÉ DE LA REFORMA Y SUS LOGROS

Doctor Leonardo Valdés Zurita  
Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales “Promoviendo el acceso a los procesos electorales”  
Edificio Principal de la OEA  
6 de mayo, 3:00 a 5:30

*Antecedentes de la Reforma Electoral 2007*  
*Características del nuevo modelo de comunicación política*  
*Funcionamiento y logros*

**Antecedentes de la Reforma Electoral 2007**

Las reformas electorales se han multiplicado en prácticamente todo el mundo como resultado de los cambios políticos presenciados desde mediados de la década de los ochenta. En el caso de América Latina, estas reformas surgen de regímenes con sistemas de partido hegemónico y de la disolución de dictaduras.

Invariablemente nuestro país ha sido partícipe de estos cambios. El régimen político se fue transformando a través de un largo proceso de democratización. Desde 1988 se han sucedido reformas constitucionales y electorales destinadas a fortalecer un nuevo sistema de partidos y otorgar mayor transparencia al proceso electoral.

En México, hace 20 años todavía las elecciones eran tuteladas por el gobierno en turno, por lo tanto, las condiciones de la competencia eran inequitativas y los resultados tenían poca credibilidad frente a la ciudadanía.

Desde 1990, fueron implementándose una serie de reformas que motivaron la conformación de un sistema electoral complejo pero confiable con la presencia de un árbitro acreditado. Así, se dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público y autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección de Presidente de la República y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. (Cámara Alta y Baja)

El IFE nace como respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, que brinde plena certeza, transparencia y legalidad a los partidos políticos en las contiendas. Una de las principales contribuciones del IFE ha sido erradicar de nuestra cultura política las sombras de ilegitimidad, de duda, de desconfianza y de sospecha que rodeaban los procesos electorales.

Desde su creación, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado importantes procesos de reforma que han impactado de manera significativa en su integración y atributos. Sólo por destacar las más importantes, menciono que:

- La reforma de 1994, implementó la ciudadanización de la autoridad electoral, desde la integración de las mesas directivas de casilla hasta la conformación del órgano máximo de decisiones del IFE: el Consejo General.
- La reforma de 1996, consolidó de manera plena la autonomía e independencia del IFE. Se diseñó un conjunto de reglas para garantizar una contienda equitativa y consolidar a los partidos políticos como entidades de interés público.
- En 2002, se legisló en materia de equidad de género en las contiendas electorales y en los partidos políticos.

- En 2005 se legisló para establecer el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente.

Sin embargo, el año de elecciones presidenciales de 2006, sería fundamental para realizar cambios urgentes en materia electoral. Ese año, México fue partícipe de las elecciones presidenciales más competidas y cuestionadas de nuestra historia.

Aquella elección puso a prueba el marco electoral vigente, ya que existían serias lagunas con respecto al uso de los medios electrónicos por parte de los partidos políticos y sus contendientes.

Los partidos y sus candidatos, podían comprar tiempo en radio y televisión para sus campañas y propaganda política para obtener el voto.

Frente a una de las elecciones más competidas en la historia, en donde la diferencia de votos entre el ganador y el perdedor fue de menos de un punto porcentual, junto con un modelo de comunicación política que acarrió falta de equidad en los tiempos en radio y televisión a través de la compra de espacios sin ninguna regulación, el escenario político y la ciudadanía se polarizaron.

Las campañas denominadas “negras”, llenas de calumnias y descalificaciones entre los principales partidos políticos, en la lucha por alcanzar un mayor número de votos, dominaron el panorama electoral del 2006.

La falta de equidad en la elección, también se centró en la diferencia presupuestal entre los partidos políticos pequeños y los tres dominantes. El poder adquisitivo de estos últimos, obviamente actuó en detrimento de los primeros.

La influencia de las televisoras creció porque los partidos basaron sus estrategias de proselitismo en los promocionales que se convirtieron en el principal método para llegar al electorado. “De hecho, los partidos dedicaron (en promedio), las dos terceras partes de sus ingresos para pagar la difusión de esos materiales.”<sup>1</sup>

Además, el IFE no estaba facultado para impedir la intervención de los gobernantes en el proceso electoral, lo que ocasionó la intervención directa del entonces presidente de México en la contienda.

El candidato perdedor, al ver que el resultado de la votación nacional no le favorecía por un margen mínimo, lo impugnó. Después del dictamen relativo al cómputo final de la elección, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano máximo que dirime las controversias electorales de México), se promulgó al candidato del partido en el poder como Presidente de la República, quien tomó posesión el primero de diciembre de 2006.

Evidentemente, el ambiente de crispación política, exigía un trabajo de conciliación y negociación de todos los actores políticos.

Después de las elecciones, los partidos políticos, los legisladores y todos los sujetos involucrados en el tema, promovieron la realización de reformas para hacer contiendas electorales más propositivas y menos dependientes de los medios de comunicación.

Para la ciudadanía mexicana, los medios electrónicos (radio y televisión), habían jugado un papel fundamental en una competencia electoral calificada como poco justa y equilibrada.

---

<sup>1</sup> Democracia: Medios de Comunicación y Elecciones en México, México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación: 2009

Se requerían árbitros dotados de mayores recursos para vigilar y castigar los posibles excesos de los partidos políticos y sus candidatos.

Inició un intenso debate parlamentario que culminó con la aprobación de reformas sustanciales a la Constitución Política y al Código Electoral. La nueva reforma entró en vigor en 2007.

El parlamento mexicano hizo una reforma sin precedentes en materia electoral. Esta reforma a la ley, modificó el sistema electoral mexicano y renovó las condiciones bajo las cuales se desarrolla la competencia en nuestro país. Particularmente se transformaron las condiciones en las que se difunde la propaganda de los candidatos y sus partidos en radio y televisión durante las campañas políticas.

Estas transformaciones dieron respuesta a las demandas expresadas por políticos y ciudadanos tras las elecciones de 2006. La relativa a la necesidad de una legislación más rigurosa con respecto a la propaganda en los medios electrónicos de comunicación es considerada como la columna vertebral de la reforma electoral 2007.

### **Características del nuevo modelo de comunicación política**

El IFE se convirtió en la única autoridad que administra los tiempos del Estado en radio y televisión para destinarlo al ejercicio del derecho de los partidos, a sus propios fines y de otras autoridades electorales.

Cualquier partido político, persona u organización distinta al IFE tiene prohibido comprar o difundir mensajes electorales en radio y televisión. Es importante decir también que se prohíbe toda transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Por lo tanto, cambió la relación con los medios de comunicación existente en pasadas elecciones y se definieron las nuevas relaciones del IFE con partidos políticos, con los medios de comunicación electrónicos nacionales, con las autoridades electorales locales del país, con los gobiernos y las instituciones públicas que realizan incursiones en los medios masivos de comunicación; y, con los particulares que intervienen en la contienda política mediática en todo el territorio mexicano.

Bajo este nuevo modelo de comunicación política, se modifican las condiciones de la competencia política electoral y las oportunidades de este esquema se traducen en: garantizar la presencia de los partidos políticos en todos los medios y su acceso equitativo a ellos.

Con estas regulaciones, se acota la influencia política de los medios de comunicación para garantizar el interés de la ciudadanía y se evita, además, que la propaganda de gobiernos influya en la contienda.

En resumidas cuentas, el diseño del nuevo modelo de comunicación política, cumplió con las siguientes atribuciones para el proceso electoral 2008-2009 y debe cumplirlas para las próximas elecciones presidenciales del 2012:

1. Garantizar que toda propaganda electoral en radio y televisión curse por los tiempos del Estado.
2. Prohibir y sancionar la contratación o adquisición de espacios para transmitir mensajes con fines electorales.
3. Establecer pautas de transmisión de los mensajes conforme a reglas equitativas para la asignación del tiempo en medios electrónicos.
4. Sancionar, a petición de parte, las expresiones denigratorias o difamatorias entre candidatos o partidos.
5. Verificar la transmisión de los mensajes en radio y televisión, para probar el cumplimiento de la ley.
6. Ordenar el despliegue de un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos.

México se une así al grupo de países latinoamericanos como Brasil y Chile, que prohíben a los partidos y sus candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos.

Chile cuenta con una larga tradición en la regulación de esta materia, ya que desde 1965 dispone el uso gratuito de la televisión para los partidos políticos. Sin embargo, en radio, los partidos políticos pueden comprar tiempos.

La distribución del tiempo es responsabilidad del Consejo Nacional de Televisión (un organismo nombrado por el Senado a propuesta del Presidente) que tiene una integración partidaria plural.

En el caso de Brasil, desde 1988 la publicidad paga en los medios televisivos y radiales está prohibida. El Estado es el encargado de administrar los espacios gratuitos para las diversas fuerzas políticas. Al igual que México, está prohibida la propaganda negativa.

El IFE lleva a cabo una rigurosa supervisión de los fondos de campaña de los partidos políticos. Toda la información es totalmente pública.

La compra de espacios en medios electrónicos está prohibida. A este respecto, nosotros en México, realizamos un monitoreo de noticiarios en los que valoramos las expresiones positivas, neutrales y negativas de cada uno de ellos. Con ello se realiza un reporte en el que se miden las valoraciones y su impacto.

Con la finalidad de comprender integralmente el modelo de comunicación política que trajo consigo la reforma electoral del 2007 en nuestro país, conviene hacer dos precisiones más:

1. El IFE no limita la libertad de expresión ni ejerce censura previa sobre el contenido de los promocionales que los partidos políticos solicitan transmitir en la radio y la televisión. La autoridad electoral recibe los promocionales elaborados por los partidos políticos y verifica, a través de una marca digital (acoustic fingerprint), que los mismos sean transmitidos de acuerdo con las pautas aprobadas por el propio organismo electoral.
2. El IFE actúa solamente a petición de parte de los ciudadanos o de los propios partidos políticos que consideran que alguna conducta ha vulnerado sus derechos o la legislación electoral vigente. De esta manera, el IFE a partir de sus atribuciones, sólo aplica la ley y resuelve las controversias en el ámbito de sus competencias.

### **Funcionamiento y logros**

En el momento en el que el IFE se convirtió en la única autoridad encargada de administrar y distribuir, entre los partidos políticos, los tiempos oficiales en radio y televisión, asumió como otra importante función, monitorear cada uno de los promocionales transmitidos. Para ello:

1. Estableció relaciones institucionales con los medios de comunicación en radio y televisión a lo largo del proceso electoral federal y en todo el territorio nacional.
2. Instaló una vasta infraestructura tecnológica (en 150 puntos del país que cubren las localidades en todo el territorio), para verificar con certeza el cumplimiento de los medios electrónicos que transmiten los promocionales electorales.
3. Estableció una batería de procedimientos en plazos perentorios, para sancionar a los sujetos regulados que hubiesen incumplido con el mandato legal.

Por lo tanto, el IFE buscó una solución tecnológica con una novedad absoluta, no sólo en términos electorales sino en términos de ingeniería y sistemas informáticos.

No existe en el mercado internacional un dispositivo con esas características específicas, por lo que se desarrolló un sistema *ad hoc* para que el IFE pudiera cumplir con la ley.

A este sistema lo denominamos Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado, SIATE.

Por medio de esta infraestructura, el sistema produce las pautas de transmisión de forma automática, con los criterios de equidad marcados en la ley (todos los partidos y sus candidatos tienen acceso garantizado a radio y televisión); califica su calidad técnica en audio y video; envía los promocionales vía satélite o por Internet a las estaciones de radio y canales de televisión; detecta sus transmisiones, las graba y las archiva para comprobar

su cumplimiento legal, para finalmente generar reportes sobre los promocionales transmitidos.

Como pueden darse cuenta, esto resultó una tarea titánica que tuvo que realizarse en pocos meses.

Necesitamos del recurso humano, técnico y material para establecer los espacios suficientes para montar todos los equipos tecnológicos y el *know how* de los procedimientos que, hasta entonces, eran poco conocidos por los trabajadores del Instituto y por los partidos políticos mismos.

Todo ello para administrar eficientemente los 48 minutos diarios que por ley le corresponde al IFE administrar en cada estación de radio y canal de televisión.

Para que tengan una idea de la tarea que representó operar el funcionamiento del sistema, sólo para dar un dato, la administración de los 48 minutos diarios del tiempo del Estado en radio y televisión durante el proceso electoral federal 2008-2009, significó la transmisión y verificación de alrededor de 33 millones de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales entre el 31 de enero (precampañas) y el 5 de julio (día de la jornada electoral) en radio y televisión.

Al cierre del proceso, en agosto de 2008, se realizaron 563 requerimientos de información sobre presuntos incumplimientos en la transmisión de promocionales electorales como resultado de la verificación y monitoreo instalados por el IFE; de ellos, 376 correspondieron a estaciones de radio y 187 a canales de televisión.

Como pueden observar, en México hemos constatado un aprendizaje colectivo y un acomodo paulatino a las nuevas normas constitucionales en materia de radio y televisión.

Uno de los resultados palpables y exitosos fue comprobar a través de este sistema la regularización progresiva de las transmisiones electorales por parte de los medios de comunicación electrónicos, hasta llegar a niveles superiores al 95% de cumplimiento en precampañas y campañas.

En abril del 2009, ocurrió un fenómeno inesperado en pleno proceso electoral. Apareció el virus AH1N1, un brote epidémico de un virus gripal hasta entonces desconocido. Esto representó una prueba mayor para el IFE, en tanto autoridad reguladora de la radio y la televisión en México durante ese periodo. La tarea de organización electoral tuvo que hacerse compatible con las necesidades de coordinación con las autoridades sanitarias para el uso de los tiempos del Estado.

El Instituto Federal Electoral como autoridad única de los tiempos del Estado en radio y televisión, puso a disposición del Ministerio de Salud, los tiempos necesarios para informar a la sociedad mexicana sobre el comportamiento del virus y para reforzar las acciones y los protocolos sanitarios, con el objeto de afrontar con éxito los riesgos de la enfermedad.

Gracias al monitoreo, fue posible tener una radiografía amplia del comportamiento efectivo de los medios de comunicación electrónica en todo el país.

El monitoreo del IFE estuvo en condiciones de demostrar las irregularidades en las transmisiones en radio y televisión y fundar las diversas sanciones a quienes infringieron la ley. Toda denuncia fundada halló su respaldo en los testigos del monitoreo del IFE.

Aunque el SIATE, tuvo un funcionamiento integral y efectivo en las elecciones pasadas, evidentemente estamos en una etapa de consolidación y de ajustes. La experiencia exige hacer algunos cambios y modificaciones puntuales para hacerlo más flexible y sencillo.

En virtud de estos cambios, este sistema está mejorando día con día y la meta es llegar a las elecciones del 2012 con un sistema que pueda servir también a las dependencias gubernamentales, a las universidades públicas y privadas y a todo organismo internacional que requiera verificar y medir los impactos de los promocionales publicitarios en temas específicos, lo que podría hacerse a través de la firma de convenios.

En el presente año, 2010, celebramos comicios locales en 15 entidades del país, por lo que el monitoreo y la verificación de transmisiones es fundamental para alcanzar los mismos resultados positivos obtenidos en las elecciones del 2009.

La búsqueda de la equidad en las contiendas mexicanas, como producto de la presencia de los partidos y de sus candidatos en la radio y televisión, se ha convertido en un elemento fundamental del proceso de consolidación de la democracia en México.