

## **Conferencia Magistral**

### **La Administración del Proceso Electoral**

#### **Leonardo Valdés Zurita\***

\*El doctor Leonardo Valdés Zurita, es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México. Fue profesor titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa de 1979 a 1999. En esa universidad ocupó diversos cargos directivos y de coordinación académica.

Profesor en cursos de grado y de postgrado en diversas universidades de México y del extranjero. Fue Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral en 1997 y miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaban las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal. Durante su periodo impulsó la creación de instrumentos normativos para apoyar y fomentar la participación electoral de los ciudadanos con algunas discapacidades. Asimismo, en la Comisión de Organización Electoral, desarrolla una amplia investigación sobre modalidades de votación electrónica, culminando con una exitosa prueba piloto con urnas electrónicas proporcionadas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil.

Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales durante dos periodos consecutivos. También fue profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato.

En febrero de 2008 fue designado Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral por los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Hace 20 años en este país no había normalidad democrática, porque las elecciones eran una tarea de carácter gubernamental, el régimen de partidos políticos era limitado, las condiciones de la competencia eran inequitativas y, por supuesto, no había alternancia política ni en los gobiernos municipales ni en los de los estados y mucho menos en la Presidencia de la República.

Hoy la organización de las elecciones es una tarea de Estado y una función pública que implica una amplia participación por parte de la ciudadanía. Además de contar con un padrón electoral confiable y con una credencial para votar con fotografía que garantiza seguridad en la identificación de los ciudadanos, la supervisión del proceso electoral y la recepción de los votos son tareas que están bajo la responsabilidad de Consejeros Electorales y funcionarios de mesas directivas de casilla, todos ellos ciudadanos cercanos a nuestro entorno.

Actualmente la administración de las elecciones en México está a cargo de un organismo público autónomo y con un carácter predominantemente ciudadano.

Además de tener atribuciones en materia de Registro Federal de Electores, derechos y prerrogativas de los partidos políticos y organización de los procesos electorales federales, y para la difusión oportuna de los resultados electorales, el Instituto Federal Electoral lleva a cabo tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos que, sin duda, están encaminadas a garantizar un uso más racional de ese financiamiento público que reciben los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades y, derivado de la reforma electoral de 2007, el IFE se erige como única autoridad para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión destinados a la difusión de propaganda político-electoral.

Desde su surgimiento, el trabajo del Instituto Federal Electoral (IFE) se distingue por la colegialidad y el profesionalismo de sus servidores públicos. Me voy a referir en primer lugar al asunto de la colegialidad porque es, me parece a mí, uno de los sellos distintivos de la administración del proceso electoral.

La decisión del legislador de integrar dentro del IFE órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, tuvo el propósito de fortalecer la institucionalidad en la organización de las elecciones y establecer ámbitos de competencia claramente diferenciados, es decir, que el ejercicio de atribuciones normativas y administrativas, estuviera a cargo de instancias distintas que garantizan eficacia operativa y funcional.

Básicamente los órganos colegiados del Instituto son los siguientes: Órganos de dirección: el Consejo General, las Comisiones del Consejo General, el Comité de Radio y Televisión, 32 Consejos Locales que funcionan durante el proceso electoral en los 31 estados de la República y en el Distrito Federal, y 300 Consejos Distritales que también funcionan durante el proceso electoral y además son órganos normativos, sobre todo el Consejo General que tiene facultades para emitir lineamientos y reglamentos para la operación de la institución.

Son Órganos Ejecutivos, también colegiados, que funcionan en términos de sesiones —en las que, de acuerdo con sus atribuciones, toman decisiones—, en primer lugar la Junta General Ejecutiva y en segundo lugar las 32 Juntas Locales Ejecutivas, una en cada entidad federativa —éstas sí permanentes— y las 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que también son permanentes.

Tenemos también Órganos de Vigilancia, todos ellos vinculados con el trabajo del Registro Federal de Electores, integrados por representantes de los partidos políticos con voz y voto en la toma de decisiones.

El primero de ellos es la Comisión Nacional de Vigilancia; después las 32 Comisiones Locales de Vigilancia y las 300 Comisiones Distritales de Vigilancia. Estos son los órganos que le dan mantenimiento permanente al padrón electoral y hacen la vigilancia cotidiana del desarrollo del padrón.

Tenemos ahora también —producto de las reformas legislativas— órganos colegiados de transparencia. Hemos constituido el Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información y el Comité de Información del propio Instituto, órganos que se encargan de atender las solicitudes de información pública que los ciudadanos presentan a la institución.

---

Pese a que originalmente el Consejo General del IFE se integró con el Secretario de Gobernación en calidad de representante del Poder Ejecutivo; representantes del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos nacionales, es decir de la misma manera como se constituían la otrora Comisión Federal de Vigilancia Electoral —que surgió en 1946— y la Comisión Federal Electoral, —que tuvo una larga vigencia en nuestra vida institucional—; la reforma electoral de 1990 consideró en la conformación del máximo órgano de dirección del IFE la participación de seis Consejeros Magistrados, como se llamaron en aquella época, figura sin precedente dentro de la legislación federal electoral.

En aquel Consejo General todavía tenían voz y voto el Secretario de Gobernación que era el Presidente del Consejo, los representantes del Poder Legislativo, los representantes de los partidos y los Consejeros Magistrados.

El detalle interesante en este punto, es que ninguno de los partidos podía tener mayoría por sí mismo en el órgano y era necesario el voto de los Consejeros Magistrados para constituir las mayorías, por eso se habló en aquél entonces de la creación de un órgano constituido con pesos y contrapesos, que impedía que ningún actor de la contienda político-electoral tuviera mayoría en el Consejo General del IFE.

Uno de los investigadores que más se ha preocupado por esta temática, Andreas Schedler, estableció hace tiempo que con la introducción de los Consejeros Magistrados en la integración del Consejo General, se incluyó la *“figura del experto independiente e imparcial, fiel de la balanza de las fuerzas partidistas”*.<sup>1</sup> Con la transformación de la figura del Consejero Magistrado a Consejero Ciudadano en 1994 y después a Consejero Electoral en 1996, el Consejo General del IFE fue consolidando paulatinamente un proceso de ciudadanización que concluyó con la salida del Secretario de Gobernación de la Presidencia de dicho Consejo en el año de 1996.

---

<sup>1</sup> Andreas Schedler, *“Las Comisiones y la Pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE”*, *Política y Gobierno*, Vol. VI, Núm. 1, Primer Semestre de 1999, p. 192.

Una de las vertientes más importantes de la reforma electoral de 2007, fue la renovación escalonada del Consejo General del IFE. Con independencia de quién es designado como Consejero Electoral con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, lo que debemos destacar aquí es que la renovación escalonada permite dar continuidad al trabajo institucional, aprovechar la experiencia acumulada de la colegialidad que opera en el Consejo General y sus comisiones, e integrar las posturas y visiones de una sociedad dinámica y cambiante.

Del mismo modo, se modificó el periodo de encargo de los Consejeros Electorales. Ahora, mientras el Consejero Presidente dura seis años con posibilidad de ser reelecto por una sola vez, los ocho Consejeros Electorales tienen una permanencia de nueve años en el cargo, pero sin posibilidad de ser reelectos.

Les recuerdo que el Consejo General, producto de la reforma de 2007, ahora será renovado por tercios un año después de cada proceso electoral federal. La primera renovación la tendremos en octubre de 2010, cuando se separan tres Consejeros Electorales e ingresan tres nuevos Consejeros Electorales.

En el Consejo General, de pronto formamos equipos de trabajo o comisiones formales del Consejo General y les llamamos “las comisiones o los equipos de trabajo de las tres generaciones”. Hoy tenemos tres generaciones de consejeros y ese es el diseño que se va a mantener, de tal suerte que las comisiones que se integran por tres consejeros.

Integramos uno de la primera generación, uno de la segunda generación y uno de la tercera generación, de tal suerte que todas las visiones por etapa de incorporación a la institución, enriquecen el trabajo de las comisiones.

Además de designar a diversos funcionarios del Instituto, —que ésta es una de las facultades más importantes del Consejo General—; vigilar la integración de sus órganos; registrar partidos y agrupaciones políticas nacionales; aprobar los documentos básicos de los partidos políticos; registrar a los candidatos a la Presidencia de la República, a

senadores y diputados por mayoría relativa y por representación proporcional; aplicar sanciones derivadas de los procesos de fiscalización; aprobar el anteproyecto de presupuesto del Instituto y realizar los cómputos y declaración de validez de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional; el Consejo General tiene nuevas atribuciones. Estas que acabo de enlistar son las tradicionales.

Producto de la reforma, ahora tenemos nuevas atribuciones. Una muy importante es designar al Director General de la nueva Unidad de Fiscalización, a propuesta del Consejero Presidente y con el voto de las dos terceras partes de los consejeros electorales. Por mayoría calificada.

Además tenemos también una nueva atribución, que es la de vigilar permanentemente que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión. El Comité de Radio y Televisión es la instancia directa para llevar a cabo las decisiones de administración del tiempo que corresponde a los partidos políticos.

Como prerrogativa, la Junta General Ejecutiva administra el tiempo que le corresponde al IFE y a las autoridades electorales en esta distribución; y el Consejo General vigila que la administración, tanto de la prerrogativa de los partidos como del tiempo que corresponde a las instituciones, se conduzca adecuadamente.

Además tiene el Consejo General una nueva atribución respecto a la aprobación del calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Este es un instrumento de planeación que el Consejo General del IFE aprobaba en el pasado, pero no se encontraba en la ley. Ahora ya es una responsabilidad normativa. Es un instrumento fundamental porque día a día, va estableciendo las metas que se tienen que alcanzar para llevar a buen término el proceso de organización de las elecciones.

El Consejo General ahora está facultado para aprobar los nuevos modelos de la credencial para votar con fotografía. Como ustedes saben, tenemos ahora una credencial que incluye el CURP; que tendrá una vigencia de

solamente 10 años, no permanente como tenía el modelo original, además, se han introducido nuevos elementos de seguridad para evitar que la credencial pueda ser falsificada.

Como una nueva atribución del Consejo General, está la aprobación de los modelos de las boletas electorales. Antes se aprobaban sólo en una comisión del Consejo, ahora las aprueba el Consejo. También aprueba los modelos de las actas de la jornada electoral, sobre todo este segundo instrumento de importancia vital.

En el Consejo General se ha impuesto un pensamiento, que yo comparto absolutamente, en el sentido de que las actas sean cada vez más simples, más sencillas y de más fácil llenado para los funcionarios de la mesa directiva de casilla. Vamos avanzando en esa ruta, además con un mejor diseño.

Las boletas, cuentan ya desde hace muchos años con suficientes elementos de seguridad, desde el papel en el que son impresas hasta las características de la impresión, para evitar que puedan ser falsificadas.

También una nueva atribución, producto de la reforma, es que el Consejo General debe conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización y además determinar los topes máximos de gastos de precampaña correspondientes a las elecciones de Presidente, senadores y diputados. Antes teníamos topes máximos a los gastos de campaña, pero ahora se estableció en la ley el procedimiento de selección interna que realizan los partidos políticos con la figura de "precampaña", además de que hay toda una normatividad que deben atender los partidos para llevar a cabo la selección de sus candidatos, existen topes máximos de gastos que pueden emplear los propios partidos políticos en estas precampañas. Es al Consejo General a quien le corresponde establecer esos topes.

Como fue señalado en su momento, desde su origen el IFE ha venido conformando un particular diseño institucional, que entre otros aspectos, ha considerado la intervención de diversas instancias en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, las Comisiones del Consejo General representan un espacio de deliberación y acuerdo que han venido a fortalecer paulatinamente la gestión pública que lleva a cabo el IFE. En términos generales, las Comisiones han constituido la forma de planear y operar del Consejo General.

Como ha señalado, Eduardo Ramírez Salazar, *“a diferencia de las comisiones del Poder Legislativo, donde la integración es producto de negociaciones interpartidarias, en las comisiones del Consejo General son los propios Consejeros Electorales, dependiendo de sus intereses, quienes solicitan su intervención a las comisiones existentes”*.<sup>2</sup> Efectivamente, los consejeros son quienes deciden participar en cada una de las comisiones. El Consejero Presidente tiene el privilegio de no participar en ninguna de las comisiones. Es mucho el trabajo que se hace en estas comisiones.

Es importante recordar que desde 1990 el Consejo General del IFE trabaja a través de comisiones para ejercer sus atribuciones. Los resultados que obtiene, se difunden a través de informes, programas, dictámenes y/o proyectos de acuerdo o resolución.

La última reforma electoral introdujo cambios significativos en las comisiones, motivados principalmente por el papel preponderante que realizan. Antes el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señalaba la creación de comisiones necesarias para el debido funcionamiento de las atribuciones del Consejo General, sin distinguir si éstas debían ser permanentes o temporales. Con la reforma no se suprime esa facultad atribuida al Consejo, pero se enfatiza el carácter temporal que tienen las comisiones de nueva creación.

Anteriormente la ley electoral contemplaba cinco comisiones de carácter permanente: Primero la de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, ésta, en virtud de la reforma desapareció, pues ahora la fiscalización es materia de una unidad técnica especializada.

En segundo lugar, la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión. Esta era una comisión que tenía dos funciones.

La Comisión de Organización Electoral, fundamental para el proceso electoral, y la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica permanecieron, pero sufrieron un cambio que voy a señalar mas adelante.

---

<sup>2</sup> Eduardo Ramírez Salazar, *“El sistema de comisiones en el Instituto Federal Electoral”*, *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-III, 1999, p. 669.



La única que no tuvo ninguna transformación es la Comisión del Servicio Profesional Electoral, que sigue existiendo y es el órgano normativo de todo lo que tiene que ver con el servicio profesional electoral en el IFE.

Sin embargo, bajo una interpretación específica del párrafo primero de dicho precepto, se crearon más de 10 comisiones de carácter permanente,<sup>3</sup> de tal manera, que las mismas modificaron su naturaleza de las comisiones y del trabajo del consejo y se convirtieron paulatinamente en órganos con diversas funciones ejecutivas.

En su exposición de motivos, el legislador en la más reciente reforma, estableció que no deben tener las comisiones del consejo ni los consejeros electorales funciones ejecutivas que están reservadas al área administrativa de la institución.

Una vez que fue aprobada la reciente reforma electoral, se crearon las Comisiones de Registro Federal de Electores; de Quejas y Denuncias. Asimismo, se eliminó la Comisión de Fiscalización para crear en su lugar la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con este cambio el legislador no sólo separó a los Consejeros Electorales de la función ejecutiva que venían desempeñando, consistente en guiar el procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, sino que además, estableció las bases para especializar y profesionalizar la tarea fiscalizadora en México.

Asimismo, es importante destacar también que la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión se escindió, para quedar como Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y como Comité de Radio y Televisión.<sup>4</sup> En este último participan representantes de los partidos políticos sin voto, pero con voz en todo lo que tiene que ver con la administración del tiempo del Estado en la radio y la televisión.

<sup>3</sup> Artículo 6, párrafo 1, numeral 2 del recién abrogado *Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral* del 30 de noviembre de 1999.

<sup>4</sup> Los comités técnicos, creados por el Consejo General, coadyuvan para realizar actividades o programas específicos, en los cuales se requiere del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las diferentes materias.

De igual modo, es conveniente señalar, que únicamente durante el proceso electoral federal, las comisiones de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, se fusionan en una sola comisión a efecto de garantizar una mejor coordinación de las actividades que son sustantivas para el proceso electoral. Antes eran dos comisiones separadas, había en algún momento posibilidades de que no coincidieran sus programas de trabajo y hoy se fusionan en una sola comisión.

Otro rasgo distintivo de la reforma, relacionado con las comisiones, es aquél que limita a tres Consejeros Electorales, el número con el que pueden ser integradas. Esta disposición tiene la finalidad de evitar que se configure una mayoría en el Consejo General y privilegiar el carácter colegiado, situación contraria a lo que venía ocurriendo antes de la reforma, en donde no existía un límite de consejeros electorales en las comisiones. En muchas ocasiones cuando había mayoría de consejeros en las comisiones, llegaban ya composiciones que eran mayoría en el seno del propio Consejo General.

Asimismo, las presidencias de las comisiones y éstas son renovadas cada tres años. La presidencia de la comisión debe rotarse cada año, según lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento Interior del IFE vigente, que tiene como propósito evitar la concentración de las presidencias de comisiones en una sola persona, así como para promover la participación de los Consejeros Electorales en el mayor número de asuntos posibles.

La Junta General Ejecutiva constituye otro órgano colegiado de importancia mayúscula para el funcionamiento del Instituto. Es un órgano deliberativo en donde participan los seis directores ejecutivos que integran el Instituto, así como los titulares de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y de la Contraloría General y todas las unidades técnicas del Instituto, todos estos con derecho a voz, pero sin derecho a voto. El voto está reservado a los Directores Ejecutivos, al Secretario Ejecutivo y al Consejero Presidente que preside, además del Consejo General a la Junta General Ejecutiva.

A partir del carácter supervisor entre otras atribuciones que tiene, la Junta, propone las políticas y los programas generales del Instituto;

supervisa el cumplimiento de las normas aplicables para el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos; y evalúa el desempeño del Servicio Profesional Electoral.

Como resultado de la reforma, le fueron adicionadas las siguientes atribuciones:

- Someter a la aprobación del Consejo General el Reglamento de Radio y Televisión.
- Formular los estudios y realizar el convenio correspondiente, en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el IFE asuma la organización de procesos electorales locales. Esta es una novedad importante. El IFE ahora puede organizar procesos electorales locales si así lo solicita la autoridad electoral local y a partir de un convenio. Este convenio lo tiene que sancionar la Junta General Ejecutiva, evidentemente por las cuestiones administrativas y presupuestales que implicarían este tipo de convenios.
- Una novedad en las atribuciones de la Junta General Ejecutiva, es recibir los informes del Contralor General respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones a los servidores públicos del IFE.

De esta manera, la Junta General Ejecutiva no sólo constituye el órgano toral donde recae el funcionamiento del Instituto y la responsabilidad de coordinar los trabajos de todas las áreas técnicas y operativas, sino que además, representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del Instituto y el Consejo General.

Me voy a referir a dos nuevas responsabilidades en la administración electoral, también producto de la más reciente reforma electoral.

En primer lugar, el fortalecimiento de la fiscalización; y en segundo lugar, un nuevo modelo de comunicación política, pues estos dos elementos representan cambios impactantes en la administración de las elecciones en México.

Con la reforma electoral se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, misma que constituye un órgano técnico del Consejo General, que tiene a su cargo principalmente la fiscalización de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.

Es una instancia que cuenta con autonomía de gestión, que tiene un nivel jerárquico equivalente al de las direcciones ejecutivas del IFE.

Con la Unidad de Fiscalización no sólo se profesionaliza y especializa la función fiscalizadora atribuida a la autoridad electoral federal, sino se refuerzan los principios de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la vigilancia de los recursos que son utilizados por los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades.

Igualmente, la reforma estableció que los dictámenes y resoluciones realizados por la Unidad de Fiscalización, deben ser sometidos directamente a la aprobación del Consejo General y no estar limitados por el secreto bancario fiscal o fiduciario. Es un avance importantísimo para la realización de la fiscalización del IFE.

De esta manera la Unidad de Fiscalización tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como la sustanciación de los procedimientos sancionadores sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, facultades que fueron desempeñadas por la extinta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Derivado de su autonomía de gestión, la Unidad de Fiscalización tiene la facultad de emitir su reglamentación interna, así como revisar los informes anuales de campaña y trimestrales que presentan los partidos políticos. No debe soslayarse que con la presentación de informes trimestrales que dispuso la reforma, ahora la autoridad electoral tiene mayores elementos para poder llevar a cabo un mejor seguimiento en la contabilidad de los partidos políticos.

En cuanto a las precampañas, la Unidad de Fiscalización tiene también actualmente la atribución de revisar el origen y monto de los ingresos y gastos realizados por candidatos y precandidatos.

Una atribución más de esta nueva unidad, es aquella relativa a la responsabilidad que tiene dentro de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierden el registro. Esto es muy importante. Hasta antes de la reforma, cuando un partido político perdía el registro, desaparecían los bienes muebles e inmuebles que se habían adquirido con el financiamiento público. Ahora no, ya que todo un proceso de desincorporación de estos bienes, y la Unidad de Fiscalización, que lleva un inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de los partidos políticos, es la encargada de operar directamente la desincorporación de estos bienes.

Finalmente, una adición no menos relevante, se refiere a la obligación que tiene la Unidad para vigilar el origen y destino de los recursos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos. En el pasado estas organizaciones conseguían recursos, hacían sus trabajos y si lograban la meta se constituían como partidos, pero no se fiscalizaba el origen de esos recursos. Hoy, la Unidad de Fiscalización puede entrar a esas cuentas y puede garantizar que sea dinero lícito el que se ha utilizado para constituir nuevos partidos políticos.

De este modo, resulta importante destacar que la fiscalización que lleve a cabo el IFE en los próximos años, no solamente fortalece y fortalecerá la transparencia y la rendición de cuentas, sino constituirá la garantía para hacer menos vulnerables las finanzas de las propias organizaciones partidistas.

En el futuro la fiscalización, además de representar la piedra angular para el fortalecimiento de la autonomía del IFE y del sistema de partidos políticos en México, representará el instrumento más importante para mantener una relación más transparente entre la política y el dinero.

Con el propósito de generar mayor equidad dentro de la competencia que sostienen los partidos políticos para obtener el voto ciudadano, la reforma electoral estableció un nuevo modelo de comunicación política. A diferencia de disposiciones jurídicas anteriores, el ordenamiento electoral vigente, prohíbe la compra de tiempos de radio y televisión a los partidos políticos y a las personas físicas y morales que tengan como propósito influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

---

De esta manera, México se une dentro de América Latina a Brasil y Chile,<sup>5</sup> como el grupo de países “que prohíben a los partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos”<sup>6</sup>.

Esta modificación no únicamente está orientada a evitar la injerencia de instancias ajenas a los procesos electorales, sino es una medida que busca reducir significativamente la proporción de financiamiento público que utilizan los partidos políticos para la contratación de propaganda electoral en los medios de comunicación masiva. En este sentido conviene recordar que durante las elecciones presidenciales del año 2006, los partidos políticos destinaron el 47.56 por ciento de su financiamiento en la contratación de publicidad en radio y televisión.<sup>7</sup>

De esta manera, por mandato del Constituyente Permanente, el IFE se convirtió en la única autoridad encargada de administrar y distribuir, entre los partidos políticos los tiempos oficiales en radio y televisión.

Asimismo, asumió como otra importante función, monitorear que los promocionales político-electorales sean transmitidos en tiempo y forma, por parte de los concesionarios de la radio y la televisión.

Para cumplir con estas disposiciones que establece actualmente la legislación electoral, el IFE desarrolló el Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado (SIATE), mismo que consideró los siguientes elementos:

- Un subsistema de ingesta y catalogación de materiales. Es un sistema con el mayor desarrollo tecnológico que incluye la transmisión de los promocionales vía satelital para la televisión y vía Internet para la radio.
- Un subsistema de generación de pautas en radio y televisión. Los criterios para la elaboración de la pauta que es la programación, como se van a transmitir los mensajes de los

---

<sup>5</sup> En Chile la prohibición sólo aplica en el caso de la televisión.

<sup>6</sup> Carlos Navarro Fierro, *op. cit.* p. 75-80.

<sup>7</sup> Cálculo propio a partir de la información proporcionada por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE.

partidos políticos y de las autoridades electorales, los criterios están establecidos en la legislación. El IFE es administrador nacional. En esta materia es una autoridad nacional, no es sólo federal. Administra tiempo para las administraciones federales, pero también para las administraciones locales.

Cada legislación establece los criterios para la distribución en los partidos. La legislación federal establece que del total de los promocionales que se van a distribuir, el 30 por ciento se distribuye de manera igualitaria a todos los partidos políticos y el 70 por ciento restante, se distribuye de acuerdo con la votación obtenida en la elección anterior.

La mayor parte de las leyes electorales locales incluyen una fórmula muy similar de distribución y esto hace que el sistema para la generación de las pautas sea muy complejo, porque resulta que cuando coinciden las elecciones federales y las elecciones locales, los criterios de distribución son diversos y los beneficiados por la distribución también lo son.

Voy a poner un ejemplo que ahora está operando y que realmente fue un reto para crear la fórmula de distribución y sobre todo para administrarla. El caso de las transmisiones desde la Ciudad de México que se tiene que distribuir con el mismo criterio, pero para tres elecciones coincidentes: la elección federal en la que, con el criterio de distribución, le corresponden más minutos o más promocionales al Partido Acción Nacional porque fue el que obtuvo la mayoría de los votos en la elección federal anterior.

La elección local del Distrito Federal, en donde al partido que le corresponde la mayor cantidad del tiempo es al Partido de la Revolución Democrática, porque fue el que obtuvo en la elección local anterior la mayoría de los votos.

Y la elección local del Estado de México, en donde al partido que le corresponde la mayoría de los votos es al Partido Revolucionario Institucional, porque es el partido que en la elección local anterior fue el que obtuvo la mayoría de los votos.

Las transmisiones que se hacen desde la Ciudad de México, muchas tienen carácter nacional y ahí aplicamos el criterio federal. Pero muchas de ellas tienen carácter regional que cubren al Distrito Federal, pero también extensas áreas del Estado de México. Para decirlo muy rápido, no hay en realidad estaciones ni de radio, ni de televisión que sean estrictamente del Distrito Federal o estrictamente del Estado de México, por la conurbación. Ahí se tuvo que construir todo un criterio de distribución que promueva la equidad en la competencia federal, pero también la equidad en las dos competencias locales que se están llevando a cabo simultáneamente con la elección federal.

En consecuencia, este subsistema de generación de pautas parece algo muy sencillo en términos de un programa de computación, pero es un programa bien complejo que se tuvo que construir.

Tenemos también, en tercer lugar, un subsistema de transmisión de materiales a los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, que es conocido como el MAM, el *Media Asset Management*. Este sistema es el que nos permite hacer toda la administración y, junto con el sistema de ingesta, poner las huellas digitales que van a llevar todos los promocionales para que el monitoreo los pueda identificar y en consecuencia pueda verificar si se está cumpliendo con la transmisión.

Y finalmente, el propio subsistema de verificación y monitoreo de los promocionales, que nos obliga a grabar la transmisión de más de dos mil 300 concesionarios de radio y televisión de las seis de la mañana a las 12 de la noche todos los días y en esas grabaciones identificar con la tecnología que compramos, la transmisión de cada uno de los promocionales y verificar si se está cumpliendo con la norma legal.

Ha sido un proyecto interesantísimo sobre el cual, la verdad, me siento muy orgulloso, porque las áreas técnicas de la institución, en un plazo muy breve, lograron exitosamente echarlo a andar.

Para estas elecciones intermedias de 2009, el IFE proyectó la instalación de 150 centros de verificación y monitoreo. Debo decir con mucho orgullo que a partir de que inició la campaña electoral y ya de manera estable y consolidada a partir del pasado 15 de mayo de este año, está en operación el SIATE al 100 por ciento de sus capacidades.



Con la finalidad de comprender integralmente el modelo de comunicación política que trajo consigo la reforma electoral de 2007, conviene hacer dos precisiones más. En primer lugar, 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.

A efecto de cumplir con la ley vigente, la autoridad electoral federal recibe los promocionales elaborados por los partidos políticos y verifica a través de una marca digital, que los mismos sean transmitidos de acuerdo con las pautas aprobadas por el propio organismo electoral.

En segunda instancia, el IFE actúa a petición de los ciudadanos o de los propios partidos políticos que consideran que alguna conducta vulnera sus derechos y la legislación electoral aplicable.

De esta manera, el IFE a partir de sus atribuciones, sólo aplica la ley y resuelve las controversias de su ámbito de competencia.

En materia de propaganda política el IFE no actúa de oficio, siempre por petición de parte afectada; y si no hay parte afectada, el IFE no puede conocer ni valorar el contenido de la propaganda de los partidos políticos.

Las campañas negativas denigran a la política e incrementan la desconfianza del electorado. Por esta razón conviene formular algunas preguntas:

¿Qué clase de política queremos para México? ¿La que resalta la injuria, el vilipendio o la violencia como método para ganar el poder político o aquella que alude a la persuasión, a la inteligencia de los electores y a la generación de condiciones para fortalecer una ciudadanía más democrática? Yo no tengo duda. Yo me pronuncio por la segunda opción.

En contraste, las campañas positivas constituyen una valiosa oportunidad para generar un nuevo catálogo de valores y creencias en torno a una competencia política equitativa, un ejercicio más responsable de la libertad de expresión y condiciones de convivencia democrática que promuevan el respeto al adversario. Entendiendo que después de la contienda electoral, con el adversario habrá que trabajar para tomar acuerdos y llevar a cabo no solamente las decisiones legislativas, sino también las políticas públicas que se deben implementar.

En la medida en que promovamos mayores consensos al interior de los espacios públicos, garantiremos mayor gobernabilidad democrática y mayor desarrollo humano. Estoy seguro que todos quienes participamos en el Instituto Federal Electoral estamos comprometidos con estos objetivos.

Muchísimas gracias por su atención.