

RESTAURACIÓN DE LA CREDIBILIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL MEXICANO, 2006–2012

SINOPSIS

Tras la reñida y muy disputada campaña presidencial de 2006, México enfrentó una crisis de credibilidad en la administración de sus elecciones. Un partido de la oposición amenazó con no reconocer la legitimidad del gobierno, alegando fraude y un trato injusto por parte de los medios de radiodifusión durante la campaña. Los legisladores de los tres partidos políticos más importantes de México convirtieron la crisis en una oportunidad para abordar problemas de larga data en el proceso electoral del país. Aprobaron un paquete de reforma según el cual se prohibió la compra de anuncios de campaña en radio y televisión y se permitió que los partidos políticos accedieran a tiempo de transmisión gratuito, lo que recortó las ganancias de la poderosa industria de radiodifusión mexicana. A raíz de la crisis de 2006, el presidente del Instituto Federal Electoral, Leonardo Valdés Zurita, y el Consejo General de dicha institución se vieron obligados a implementar reformas legislativas a fin de restaurar la confianza política en el organismo de gestión electoral. Para lograr esto, debieron afrontar el reto técnico de supervisar las señales de radiodifusión en todo el país, así como el reto político de obtener la conformidad por parte de una de las corporaciones más poderosas de México.

Rachel Jackson elaboró este estudio de caso sobre la base de entrevistas realizadas en la Ciudad de México en julio de 2013. Este estudio de caso del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas (Innovations for Successful Societies, ISS) fue posible gracias al apoyo y a la colaboración del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. El caso se publicó en junio de 2014.

INTRODUCCIÓN

A finales de julio de 2006, cientos de miles de personas salieron a las calles de la Ciudad de México a protestar contra el resultado de la elección presidencial¹. Los seguidores del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de izquierda bloquearon el tráfico y establecieron tiendas de campaña que se esparcieron por toda el área del corazón de la capital para exigir el recuento total de los votos presidenciales. Muchos de los manifestantes eran

agricultores, trabajadores o estudiantes; la base tradicional del PRD.

Las protestas reflejaron claramente la intensificación de la crisis de credibilidad en la elección presidencial de julio de 2006. La elección había sido inicialmente muy reñida. Felipe Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional (PAN) de derecha, y López Obrador se declararon de inmediato vencedores. Cuatro días después de la elección, el Instituto Federal Electoral (IFE) declaró a Calderón ganador con el 0.58 % de los votos o 240,000 votos. López Obrador

inmediatamente presentó una demanda ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la corte de última instancia para asuntos electorales de México, donde disputaba los resultados y solicitaba un recuento total.

Cuando el Tribunal Electoral dictaminó que las denuncias de fraude no satisfacían el umbral legal para motivar el recuento total y habilitó el recuento solo en centros de votación específicos donde había indicios de irregularidades, los seguidores de López Obrador se volcaron a la capital para protestar. López Obrador alegó que el PRD había sido víctima de una discriminación sistemática durante el período de campaña. Adujo que los medios de comunicación habían brindado una mejor cobertura a sus oponentes y una inserción y precios preferenciales a los anuncios de sus oponentes.

En septiembre, cuando el Tribunal Electoral culminó el recuento parcial y confirmó la victoria de Calderón, López Obrador y sus seguidores recogieron las tiendas de protesta y regresaron a casa². Pero la crisis política recién comenzaba. Algunos legisladores del PRD ocuparon sus escaños en el Senado y la Cámara de Diputados, la cámara baja del Congreso de México, pero otros se negaron a aceptar la legitimidad del gobierno entrante de Calderón. López Obrador y sus seguidores anunciaron sus planes de establecer su propio gobierno en las sombras y programaron una inauguración presidencial paralela.

A medida que la crisis empeoraba, los partidos negociaron un trato entre bambalinas. El liderazgo formal de las izquierdas en el PRD acordó reconocer al gobierno de Calderón a cambio de que los tres partidos principales de México —el PRD, el PAN y el Partido Revolucionario Institucional (PRI, que gobernó México hasta el año 2000)— legislaran sobre una serie de reformas electorales importantes con el fin de evitar que se repitiera la crisis de 2006 y de abordar preocupaciones más amplias sobre la

desigualdad existente en la campaña electoral mexicana.

A principios de 2007, los representantes de los tres partidos principales, junto con un equipo de asesores técnicos, elaboraron un paquete de reforma mediante una serie de negociaciones discretas en privado. El grupo tenía la finalidad de crear un acceso más equitativo a los medios de radiodifusión, incrementar la capacidad del IFE de supervisar y auditar los gastos de las campañas, permitir al IFE realizar el recuento total de votos bajo ciertas condiciones y modificar la composición del Consejo General del IFE.

EL RETO

A pesar de que la controversia por el recuento fue la causa inmediata de las protestas posteriores a la elección de 2006, la deteriorada credibilidad del IFE tenía raíces más profundas en la percepción de desigualdad durante el período de campaña. Aparte del manejo de las quejas electorales por parte del IFE durante la campaña de 2006, la crisis política dañó profundamente la confianza pública en la institución. Los representantes de los partidos políticos que se sentaron a negociar el paquete de reforma legislativa en 2007 debieron enfrentar tres grandes retos: restaurar la confianza en el IFE como institución, abordar la desigualdad en el acceso a los medios y reducir el alto costo de las campañas electorales para el contribuyente mexicano.

Los crecientes costos de publicidad en radiodifusión impidieron a los partidos más pequeños transmitir anuncios en televisión en horarios de mayor audiencia; además, algunas emisoras supuestamente ofrecieron descuentos extraoficiales a sus partidos políticos preferidos, mientras que cobraron precios exorbitantes a los opositores en contravención de las leyes mexicanas³. “Los partidos políticos se convirtieron en benefactores públicos de los canales de televisión”, dijo Lorenzo Córdova Vianello, experto en ley electoral y asesor técnico de los

negociadores de la reforma. (Córdova se convirtió en uno de los consejeros electorales del IFE en el 2011, y Consejero Presidente del renovado Instituto Nacional Electoral en 2014). Recordó que “este [sistema] dio a las televisiones el poder de manipular la política misma, ofreciendo diferentes precios y tratos a diferentes políticos y siempre enriqueciéndose”. Según un análisis de 2007 de la Escuela de Periodismo de Austin en la Universidad de Texas, se descubrió que, durante el período oficial de campaña, las dos emisoras más grandes de México brindaron mayor cobertura a Calderón que a López Obrador o al candidato del PRI, Roberto Madrazo. En el análisis además se determinó que Calderón y Madrazo recibieron una mayor cobertura favorable que López Obrador⁴.

Las estaciones de televisión eran fuerzas poderosas en la política mexicana. Conforme a la ley mexicana, las emisoras recibían licencias renovables cada 20 años por parte del Estado para tener derecho a utilizar frecuencias de radio y satélite, que son propiedad pública. A cambio de dichas concesiones, las emisoras le entregaban al Estado una cantidad establecida de tiempo de transmisión gratuito diario. Dos conglomerados—Grupo Televisa S.A.B. y TV Azteca⁵—controlaban más del 90 % de las ondas aéreas de televisión en 2006 y 13 grupos radiales poseían el 86 % de las señales de radio⁶. La mayoría de la población mexicana dependía de la radio o de la televisión para recibir las noticias, por lo que la publicidad en radiodifusión era vital para la campaña electoral. Durante su campaña presidencial, López Obrador adoptó una postura pública muy fuerte contra los monopolios en general, y Televisa y TV Azteca en particular.

Las emisoras presionaron a los candidatos presidenciales para que prestaran su apoyo a nuevas leyes que incrementaran el control de las ondas aéreas por parte de las emisoras. En 2006, tres meses antes de la jornada electoral, el Congreso aprobó, con apoyo de los tres principales

partidos, una nueva ley federal sobre radiodifusión, denominada “Ley Televisa”, que otorgó una concesión exclusiva a Televisa y TV Azteca en radiodifusión electromagnética durante 20 años. Los analistas atribuyeron el tiempo de ejecución a la preocupación de la industria de los medios de que López Obrador obtuviera el cargo público y pusiera fin al duopolio de la difusión⁷. “Hoy sabemos que las estaciones de televisión utilizaron chantajes, poniendo como condición a las apariciones de los candidatos presidenciales de los partidos en los medios que apoyaran la ley”, Córdova dijo. Los expertos han señalado anecdóticamente que justo antes de las elecciones varias personas que criticaron la ley recibieron una “cobertura negativa sin fundamento de los medios”, como la emisión de noticias donde se los acusaba de delitos sin una investigación formal en curso, mientras que los defensores de la legislación de la Ley Televisa por lo general recibieron una cobertura más favorable⁸.

El alto costo de las campañas además representó una carga económica importante para el Estado mexicano. Desde finales de 1990, México ha lidiado con campañas electorales cada vez más costosas, financiadas con fondos públicos. La constitución garantizó la financiación pública de los partidos políticos y las leyes electorales mexicanas limitaron el nivel de influencia de los contribuyentes privados, quienes se vieron sometidos a fuertes restricciones en cuanto a sus aportes. La transición mexicana de un régimen de partido único bajo el PRI a una democracia multipartidista implicó la reforma del sistema electoral del país y la asignación de fondos públicos para las campañas. En 1990, México estableció un nuevo organismo de gestión electoral independiente: el IFE. El IFE estaba encargado de calcular el monto de financiamiento público para las actividades ordinarias y de campaña de los partidos políticos⁹. El IFE debía asignar el 70 % del capital común a los partidos políticos (en función de los votos obtenidos en las últimas

elecciones para la Cámara de Diputados, la cámara baja del Congreso de México) y repartir el 30 % restante equitativamente entre los partidos que habían obtenido un 2 % de los votos como mínimo en la elección anterior. Los aportes de cada partido basados en dicha fórmula se duplicarían en un año electoral a fin de cubrir el costo de la campaña.

Los contribuyentes mexicanos afrontaron la considerable carga de financiar los gastos de las campañas políticas; la mayor parte de sus contribuciones subvencionó la compra de anuncios en radio y televisión por parte de los partidos políticos (Tabla 1). En 2006, el IFE predijo que los costos de las elecciones aumentarían drásticamente debido en gran medida al incremento de los precios de los medios de radiodifusión.

Además de afrontar los dos retos concretos de acceso desigual a los medios de radiodifusión en las elecciones y de campañas costosas, los negociadores de la reforma legislativa tuvieron una tarea más difusa: ayudar a restaurar tanto la confianza del público como de los partidos de la oposición en el IFE, tras los daños ocasionados por la crisis política de 2006. Aunque la violencia no fue considerada una amenaza a nivel federal en las elecciones, la credibilidad general del IFE y su

gestión de las elecciones fueron importantes para mantener la legitimidad del proceso electoral y las gestiones generadas por dicho proceso. Los análisis académicos demostraron que la confianza pública en el IFE cayó del 74 % antes de las elecciones de 2006 al 56 % después de estas, aunque el IFE continuó siendo una de las instituciones gubernamentales más confiables de México¹⁰. La demanda del PRD de un nuevo presidente del IFE y la sustitución del Consejo General del IFE demostraron que el PRD también perdió la fe en la institución electoral a pesar de que los observadores internacionales certificaron que los procedimientos electorales de 2006 fueron justos en términos generales.

Al momento de la elección de 2006, el organismo rector principal del IFE, el Consejo General, se renovaba completamente cada siete años. La Cámara de Diputados de México tenía el poder y la responsabilidad de designar y seleccionar, por mayoría de dos tercios, a ocho Consejeros y al presidente del consejo, que se desempeñaba como jefe administrativo del IFE. Los candidatos no podían ser miembros recientes o actuales de los partidos políticos.

Los consejeros electorales junto con el presidente tomaban decisiones por voto mayoritario sobre la interpretación legislativa del

Tabla 1
Financiación de las Campañas de los Partidos Políticos y Gastos en Anuncios, 1997–2006

	Financiación pública de las campañas de los partidos políticos	Gastos de los partidos en anuncios de radio y televisión
	<i>(en 2010 pesos)</i>	
1997 Legislativa	2,496,200,000	1,584,950,000
2000 Presidencial	2,425,300,000	1,905,900,000
2003 Legislativa	3,359,000,000	960,410,000
2006 Presidencial	2,537,300,000	2,434,000,000
2009 Legislativa	873,500,000	0
2012 Presidencial	2,420,000,000	0

Fuentes: Instituto Federal Electoral, El IFE y el costo de la vida democrática en México, 2013; Instituto Federal Electoral, “Financiamiento público de los partidos políticos 1997–2013,” 2013.

IFE y otros temas relacionados con la política de gestión electoral, lo que brindaba oportunidades formales de aportes no vinculantes por parte de los partidos políticos y las coaliciones legislativas. A pesar de que el presidente del IFE fue discreto en la gobernanza administrativa y fue la imagen pública de la institución, su voto tuvo el mismo peso que los votos de los demás consejeros.

En la anterior presentación de candidaturas en 2003, el PRI y el PAN obtuvieron una mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados, lo que les permitió excluir al PRD del proceso electoral. Dado que no participó en la elección de ningún consejero en 2003, el PRD acusó al Consejo General de ser partidista. Tras la elección de 2006, López Obrador intensificó dicha retórica y argumentó que las decisiones del Consejo General estaban fuertemente inclinadas a favor del PRI y el PAN. (No obstante, los estudios académicos del registro de votación del Consejo General durante dicho período y la década anterior no detectaron tendencias partidistas¹¹).

PREPARACIÓN DE UNA RESPUESTA

Tras la elección de 2006, cuando los representantes del PAN, el PRD y el PRI se reunieron para negociar un plan de reforma electoral, dichos representantes apuntaron no solo a revisar las leyes de recuento mexicanas, sino también a crear un acceso más equitativo a los medios de radiodifusión para incrementar la capacidad del IFE de supervisar y auditar los gastos de las campañas y modificar la máxima administración y el Consejo General del IFE. A medida que los legisladores trabajaban para elaborar un paquete de reforma y obtener la aprobación del Congreso, también debían facilitar el nombramiento de un nuevo presidente del IFE y de ocho Consejeros electorales.

Este acuerdo tripartita para negociar las reformas electorales formó parte de un acuerdo más amplio entre los partidos, que buscaba impulsar los elementos más moderados del PRD

en un debate multipartidario sobre la legitimidad de las instituciones electorales mexicanas y el gobierno electo. Las concesiones en la reforma electoral además brindarían a los líderes del PRD la cobertura política necesaria para participar en las negociaciones planificadas de la reforma de otros temas. En dicho contexto, las condiciones de participación del PRD dispusieron en gran medida la agenda de debate: un acceso más equitativo a los medios de radiodifusión, una mayor supervisión del IFE de los gastos de las campañas, el derecho extendido del IFE de realizar recuentos sin una petición específica ante el Tribunal Electoral y la renovación del liderazgo del Consejo General.

Legislación de las reformas

Una de las condiciones más importantes del PRD para participar en las negociaciones fue un nuevo modelo de publicidad política en radiodifusión. Los objetivos del nuevo sistema serían garantizar el acceso equitativo a las ondas aéreas, reducir los costos públicos de las campañas electorales y reducir la influencia de las empresas de comunicación en la política. Dichos objetivos estaban basados en la preocupación general de que el dinero desempeñaba un papel demasiado importante en la determinación de los resultados electorales y en las condiciones establecidas por el PRD durante la ronda previa de negociaciones. Preocupados por la posible manipulación de los medios de radiodifusión, los negociadores procedieron discretamente. “Los que formaron este grupo en el Senado sabían que existía, pero nadie lo reconocía públicamente”, dijo Córdova. “Era un grupo secreto precisamente para evitar la presión de los medios”.

Al principio, según Córdova, no quedaba claro qué postura firme tomarían los partidos políticos contra los conglomerados de radiodifusión. En función del éxito de ciertos países europeos en la prohibición de la publicidad política paga, los representantes de los partidos

políticos se inspiraron para luchar firmemente contra la compra de tiempo de transmisión para las campañas electorales¹². Algunos de los participantes, sin embargo, eludieron tan firme respuesta y se mostraron a favor de medidas temporales o más graduales, o cambios en fase; otros defendieron la prohibición total de los anuncios de televisión de cualquier tipo.

Mientras las negociaciones secretas se llevaban a cabo, la Corte Suprema dio un golpe sorpresa en la consolidación de los medios de radiodifusión y llamó a los legisladores a adoptar una postura firme. La Corte Suprema declaró inconstitucional la Ley Televisa, por considerar que las licencias de difusión exclusiva de 40 años concedidas en el marco de la Ley Televisa atentaban contra la competencia. Este golpe a los medios inspiró a los negociadores de la reforma a tomar un “paso radical en la relación entre la política y las televisoras”, dijo Córdova. La revocación de la Ley Televisa, junto con una amplia serie de negociaciones, logró el consenso de los distintos representantes de los partidos políticos y abrió, por consiguiente, un camino intermedio entre las propuestas que iba de una prohibición completa de los anuncios en televisión a solo cambios mínimos y graduales.

El paquete de reforma final propuso prohibir por completo la venta de publicidad política a los partidos políticos u otros grupos por parte de los medios de radiodifusión durante el ciclo electoral y reemplazar los anuncios pagados por tiempo de transmisión gratuito. Detalló una serie de modificaciones constitucionales y legislativas requeridas para implementar el cambio de política. Por disposición constitucional previa incluso a estas reformas, los concesionarios de radiodifusión en México, deben otorgar al estado cuando menos 48 minutos de tiempo de transmisión gratuito diario. Conforme al nuevo marco legal, el IFE controlaría dicho tiempo y lo distribuiría entre los partidos políticos para anuncios gratuitos. Administraría la política mediante una unidad

administrativa del IFE: la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. El IFE además debería penalizar a los partidos por la transmisión de anuncios que fueran denigrantes o difamatorios.

El paquete legislativo incluyó numerosos ajustes en el sistema de gestión electoral destinados a reducir los costos y restablecer la credibilidad institucional. Debido a la reducción en los costos publicitarios, los legisladores modificaron la fórmula de financiación pública electoral mediante la disminución de casi el 50 % de las asignaciones para campaña y la reducción de los límites de gastos para los candidatos individuales. La legislación además disminuyó el tope de las contribuciones privadas a las campañas presidenciales de 270 millones de pesos (USD 24.7 millones) a 40 millones de pesos (USD 3.7 millones). Para abordar los problemas que se manifestaron en la elección de 2006, los negociadores acordaron ampliar la autoridad de los auditores para acceder a las cuentas bancarias y los registros de gastos de los partidos políticos, y crear una Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos más independiente y mejor equipada con el objetivo de detectar mejor el fraude, reforzar los límites de gastos de las campañas y supervisar las contribuciones privadas a las campañas.

Los negociadores elaboraron factores que provocaran automáticamente el recuento total en caso de que el resultado fuera particularmente reñido o de que las boletas anuladas alcanzaran cierto nivel; estos desencadenantes abordarían la causa inmediata de las protestas postelectorales de López Obrador. El paquete de reforma además incluyó muchos más ajustes para los procedimientos electorales, como debates presidenciales obligatorios, requisitos de establecimiento de sistemas de resolución de disputas internas por parte de los partidos y nuevas regulaciones para la formación de una coalición.

A finales de 2007 y principios de 2008, los negociadores introdujeron las reformas como una serie de enmiendas constitucionales—que requerían una mayoría de dos tercios a nivel nacional en ambas cámaras del Congreso y en 16 de 31 legislaturas estatales¹³—y cambios radicales en la legislación electoral existente. Aunque estos cambios requirieron un esfuerzo importante, las enmiendas constitucionales son frecuentes en México. Desde 1990 hasta 2007, el país promedió más de tres enmiendas por año.

Los negociadores introdujeron cuidadosamente los cambios por fases en la legislatura, dando impulso a reformas más amplias y menos controvertidas para no dar cuenta de los intereses de los medios respecto de las reformas de comunicación hasta poco antes de su votación en la Cámara de Diputados. Este paso redujo el tiempo con que contaban las emisoras para montar una campaña de relaciones públicas en contra de las modificaciones. Las modificaciones de la radiodifusión de publicidad electoral estuvieron en el recinto del Congreso para un debate abierto por poco tiempo; mientras tanto, los medios de radiodifusión mostraron una fuerte oposición mediante una organización de presión de la industria. Sin embargo, los medios de radiodifusión no pudieron socavar la reforma negociada por los tres partidos políticos; las reformas electorales obtuvieron el 90 % de los votos en ambas cámaras a nivel nacional, así como el apoyo de todas, menos una, de las 31 legislaturas estatales del país¹⁴. Muchos partidos más pequeños, que habían quedado excluidos de las negociaciones, votaron en contra de los cambios, alegando que un porcentaje poco equitativo de los espacios publicitarios de los medios iría para el PAN, el PRI y el PRD, pero no fueron capaces de mostrar una oposición lo suficientemente numerosa.

Mientras los líderes del PAN, el PRD y el PRI llevaban a cabo la reforma en el Congreso, también trabajaron en pos de cumplir la condición

final del PRD: renovar a los líderes del IFE, así como sustituir al presidente y a los ocho consejeros electorales.

Tras una convocatoria abierta para la presentación de candidatos y varios meses de debate público, Leonardo Valdés Zurita obtuvo el margen de dos tercios necesario para ser confirmado por ley como el nuevo presidente del IFE. Valdés, experto en la materia electoral y profesor de la Universidad de Guanajuato, contaba con un largo historial de trabajo en el IFE. Gestionó la logística electoral para el IFE en 1997, dejó la academia por un año para ayudar a conducir la comisión electoral a través de una serie de reformas del proceso electoral y se desempeñó como concejal electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, que organizó las elecciones para el gobierno de la alcaldía de la Ciudad de México.

El Congreso también sustituyó a dos consejeros electorales en febrero de 2008 y a tres más en agosto, y dejó la sustitución de los tres restantes para 2011 a fin de preservar el conocimiento institucional. Los legisladores eligieron a Marco Antonio Baños Martínez, Benito Nacif Hernández, Alfredo Figueroa Fernández, María Macarita Elizondo Gasperín y Francisco Javier Guerrero Aguirre.

Cuando Valdés y los nuevos consejeros electorales asumieron sus cargos en 2008 tras la designación del Congreso, el Consejo General y la máxima administración del IFE enfrentaron dos retos importantes: no solo debían implementar las reformas legislativas, sino también asumir el reto mayor de restaurar la confianza pública en el organismo de gestión electoral, confianza deteriorada por la crisis política de 2006. Para lograr dichas tareas, Valdés y el Consejo General debieron medirse frente a frente con algunos de los intereses comerciales más poderosos de México: las empresas de teledifusión y radiodifusión, con un importante interés financiero contra el éxito de la reforma.

Definición de las responsabilidades

Como organismo rector del organismo de gestión electoral del país, el Consejo General, con Valdés como presidente, tuvo que supervisar la implementación de las reformas obligatorias por ley, diseñadas para mejorar la equidad, reducir los costos y restringir la influencia política de los medios de radiodifusión.

Cuando Valdés y los nuevos consejeros asumieron sus cargos en febrero de 2008, contaban solo con nueve meses antes del comienzo del período previo a la campaña de las próximas elecciones legislativas; un marco de tiempo ajustado para implementar el paquete de reforma electoral.

Las próximas campañas además significaban que el liderazgo del IFE no podría depender del respaldo público de los partidos políticos. A pesar de que los legisladores habían adoptado una postura firme contra las emisoras, muchos políticos temían ser acusados por las empresas de comunicación durante la elección.

“Uno de los autores de la reforma dijo que esta quedó huérfana el día en que se aprobó porque los partidos, incluso el Gobierno, dejaron al IFE solo en su lucha contra los medios”, dijo Córdova.

Valdés y los consejeros debieron hallar la forma de lograr que las estaciones de radio y televisión de todo México estuvieran en consonancia con el nuevo modelo de publicidad, lo que representaba una pérdida importante tanto en los ingresos como en la influencia política. La iniciativa conllevaría que nuevos sistemas asignaran tiempo de transmisión, distribuyeran los anuncios entre las emisoras y garantizaran el cumplimiento de las televisiones.

Valdés y los concejales además tenían la tarea más amplia de restaurar la confianza pública y de los partidos políticos en el IFE tras la crisis de 2006. La implementación exitosa de las reformas podría ayudar a restaurar la credibilidad, pero el riesgo de fracaso era alto debido a la cantidad de

tareas, el grado de dificultad y el tiempo limitado. Alfredo E. Ríos Camarena Rodríguez, coordinador de asesores de Valdés, dijo: “Era el doble de trabajo. Lo primero fue devolver la confianza en la institución”.

Las reformas representaron solo una parte de la agenda urgente del IFE. Resolver la acumulación de más de 700 quejas pendientes de la campaña de elección de 2006 era importante para restaurar la credibilidad en la institución electoral. Y para evitar futuras acumulaciones, se garantizó la rápida resolución de las quejas nuevas. “La crisis de legitimidad del 2006 estuvo muy relacionada con los problemas que tuvo el IFE para resolver las quejas previas a la jornada electoral del 2006 y al anuncio de los resultados”, dijo Valdés. Administrar ambas series de actividades durante la preparación para la próxima elección requería cambios drásticos en la gestión del IFE. Valdés dijo: “Tuve que hacer dos cosas al mismo tiempo: tratar de encontrar soluciones a través de la optimización y la división de los grupos de trabajo para abordar todas las quejas políticas pendientes y, al mismo tiempo, implementar las reformas recién aprobadas”.

Para obtener ayuda, Valdés recurrió a un nuevo equipo, compuesto mayormente de personas con las que había trabajado anteriormente, ya sea en el IFE o en la academia. Contrató un nuevo secretario ejecutivo para gestionar la estructura administrativa del IFE: Edmundo Jacobo Molina, antiguo profesor de la Universidad de Guanajuato y secretario general del sistema de la Universidad Autónoma Metropolitana. Jacobo y Valdés manejaron juntos la mayor parte del trabajo de implementación. “Nos dividimos el trabajo”, dijo Jacobo. “En general, yo estaba a cargo del trabajo operativo interno. El Dr. Valdés debió coordinar el Consejo General del IFE y ocuparse del trabajo político de lidiar con el entorno político”. Valdés además incorporó un nuevo jefe al equipo legal, para lo cual recurrió a un antiguo juez de la Corte

Suprema de Guanajuato, y un sólido auditor del Ministerio de Hacienda para liderar la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

INICIO DEL TRABAJO

El equipo necesitaba crear una administración más eficiente y ágil para poder implementar las reformas legislativas de manera efectiva. “Una vez que encontramos a estas cuatro personas clave, empezamos juntos una revisión de todas las regulaciones y los perfiles en el IFE”, dijo Valdés. Valdés y su equipo empezaron a mirar a las leyes del funcionariado electoral que gobernaban los 2500 profesionales del IFE, los cuales organizaron la logística electoral en más de 300 oficinas regionales. El mismo IFE tenía un staff de más de 14 000 trabajadores. Una gran parte de estos trabajadores se encargaba de producir los millones de credenciales para votar con fotografía, las cuales también servían de facto como documentos nacionales de identidad para muchos ciudadanos mexicanos. La revisión duró varios años, durante todo el ciclo electoral del 2009, y creó “los incentivos correctos para que los trabajadores mejoraran sus capacidades profesionales”, dijo Valdés. Entre otros cambios, las nuevas leyes de servicio electoral requirieron que los empleados entrantes aprobaran un examen nacional y que los empleados fueran reexaminados periódicamente. “Estos eran los cuerpos de elite del IFE”, dijo Jacobo. “Los servicios civiles debieron administrarse correctamente debido al riesgo de burocratización para que las personas piensen en sus trabajos como una designación de por vida”. El IFE además había comenzado a rotar regularmente a los miembros del servicio electoral profesional por las oficinas regionales. “No es recomendable que los funcionarios públicos del servicio civil electoral permanezcan demasiado tiempo en el mismo estado, dado que corren el riesgo de establecer relaciones y alianzas perjudiciales para la imparcialidad del instituto por

estar en contacto permanente con los actores políticos locales”, añadió Jacobo.

Valdés y los concejales electorales pasaron los primeros meses cruciales reorganizando las funciones del IFE a fin de cumplir con los requisitos de los estatutos y escribiendo las regulaciones que convertirían la ley en nuevos procedimientos electorales. “Antes del 2009, mi trabajo principal fue preparar el trabajo interno para tener listas las nuevas normas y reglas para que pudiéramos empezar a hacer nuestro trabajo”, dijo Valdés. Valdés, Jacobo y el Consejo General, en colaboración con los partidos políticos y los expertos en leyes electorales, interpretaron la reforma y escribieron numerosas regulaciones de febrero a julio de 2008 para garantizar que el staff del IFE desempeñe nuevas funciones dentro de la legislación. “Tuvimos que crear un puente entre las enmiendas constitucionales y nuestro funcionamiento diario, dado que las reformas legales y constitucionales previeron muchas situaciones concretas”, manifestó Jacobo.

Desarrollo de un sistema de supervisión y radiodifusión técnica

En algunos aspectos, el Congreso entregó a Valdés y a los demás concejales un plan minuciosamente detallado para la administración por parte del IFE de la publicidad política gratuita. Las enmiendas constitucionales y las leyes detallaron en el memorando qué cantidad de tiempo de transmisión gratuito patrocinado por el Estado recibiría el IFE y cómo debía asignar dicho tiempo durante (1) los períodos no electorales, (2) el período previo a la campaña, (3) el período de campaña, y (4) la jornada electoral. Parte del tiempo se reservó para el IFE; el resto se repartió entre los partidos: se dividió un 30 % equitativamente y se asignó un 70 % en función de la proporción de votos obtenida en las elecciones anteriores. El Congreso también concedió al IFE la capacidad de imponer multas y otras sanciones a las emisoras que no transmitieran los anuncios

políticos gratuitos y a los partidos políticos que compraran tiempo de transmisión adicional para la campaña, infringiendo de esta manera las normas.

Sin embargo, la ley dejó muchos detalles operativos en la ambigüedad y el Consejo General tuvo que subsanar los vacíos existentes, recurriendo a la ayuda de abogados y asesores técnicos para crear una política justa. Conforme a la ley y la práctica previa del propio IFE, los consejeros electorales y el jefe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, junto con los representantes de los partidos políticos, decidieron dividir el tiempo de los partidos en spots de 30 segundos al azar. Este orden denominado pauta rotaría para que cada spot (espacio) se transmitiera en diferentes franjas horarias.

Para garantizar el cumplimiento, la unidad debió desarrollar la capacidad de supervisar las televisoras en todo el país a fin de verificar si las emisoras transmitían los anuncios correspondientes en el momento indicado. En 2006, el IFE había utilizado empresas privadas para supervisar los anuncios de los partidos políticos con fines de auditoría, pero las auditorías se basaron en muestras aleatorias de emisiones, no en conteos totales. No había en México un sistema capaz de supervisar y verificar cada anuncio en las múltiples emisiones. El IFE debió crear su propio sistema; una tarea costosa y técnicamente desafiante.

Al principio, los líderes del IFE intentaron poner en funcionamiento el sistema de supervisión a finales de enero de 2009, previo a la campaña intermedia de ese año. Pero antes de comenzar a implementar el sistema de comunicación política, que representaba la parte más difícil técnica y logísticamente de la reforma, el IFE debió garantizar la financiación del sistema. En marzo de 2008, el Consejo General elaboró una propuesta inicial, solicitando al Ministerio de Hacienda que incrementara el presupuesto del

IFE unos 1.45 mil millones de pesos (USD 134.8 millones en ese momento) para implementar la asignación de anuncios y los sistemas de supervisión. “El IFE solicitó mil millones de pesos, pero no contábamos con parámetros que nos permitieran saber exactamente cuánto iba a costar este nuevo reto”, dijo Jacobo. En septiembre de 2008, tras varios meses de revisión, negociación y consulta con los expertos, el IFE y el Ministerio de Hacienda destinaron 650 millones de pesos (USD 60.5 millones) para la compra inicial y el desarrollo del sistema. Las extensas negociaciones demoraron la implementación del sistema de supervisión.

Al final del proceso, en septiembre de 2008, el IFE llamó a una licitación pública internacional en busca de un sistema que pudiera registrar y verificar cada publicidad. Finalmente, el IFE debió escoger entre varios proveedores a fin de cumplir con los requisitos de hardware y software. Cuando el proceso de licitación concluyó en noviembre, el plazo inicial para poner en marcha el sistema de supervisión previo a la campaña ya no era factible. Las empresas que ganaron la licitación tenían cinco meses antes del comienzo oficial de la campaña para implementar el sistema en todo México.

El staff de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos también debió desarrollar pautas para la entrega y emisión de materiales en todo el país, teniendo en cuenta los diferentes requisitos de radiodifusión para las elecciones estatales y locales. Se vieron demorados por la falta de mapas que mostraran la cobertura física de las señales de radio y televisión, que debieron crear. “No había información acerca de cuántas estaciones de radio y de televisión existían en México, y teníamos dos meses para implementar todo el sistema”, dijo Figueroa, que se desempeñó como consejero electoral desde 2008 hasta 2013.

Al mismo tiempo, Jacobo y su equipo comenzaron a reconstruir la unidad e

incrementaron su personal de 200 a 500 empleados para satisfacer la mayor carga de trabajo involucrada en el procesamiento de los anuncios y la supervisión de las emisiones a través de 150 estaciones de supervisión en todo el país, a fin de garantizar que las estaciones de radio y televisión cumplieran con los requisitos nuevos.

En enero de 2009, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos comenzó a recibir los anuncios de los partidos políticos para la elección intermedia. El staff primero verificó el cumplimiento de cada spot en relación con los requisitos técnicos y luego los envió a las estaciones para que los transmitieran en el orden rotatorio predeterminado. Al principio, el sistema experimentó demoras importantes de hasta 15 días entre el envío y la transmisión, lo que ocasionó la queja de los partidos respecto de que no podían responder ante las cambiantes situaciones políticas. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos luego pudo determinar un desfase temporal máximo de tres días.

El sistema de supervisión, llamado Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado en Radio y Televisión, comenzó a funcionar en marzo de 2009. Utilizó las 150 estaciones de supervisión, cada una con un pequeño staff, para examinar las futuras transmisiones desde las 6 a. m. hasta la medianoche, verificar automáticamente las huellas de audio de cada anuncio de los partidos políticos y comprobar que las televisoras transmitieran los anuncios correspondientes en los rangos de tiempo específicos. El sistema informático registró y verificó las emisiones de 1551 de las 2335 estaciones de radio y televisión (excepto aquellas en áreas de radiodifusión extremadamente remotas y las estaciones de radio comunitarias sin fines de lucro). Para confirmar cualquier presunto incumplimiento, un equipo de supervisores revisó los registros informáticos a fin de verificar si el sistema había registrado un anuncio como ausente.

La vigencia del sistema técnico fue importante para la implementación y la ejecución del nuevo modelo publicitario. “El IFE tuvo que mostrar a las emisoras de radio y televisión que contaba con la suficiente estructura técnica para detectar los incumplimientos y que se habían invertido recursos en un sistema que era infalible, con el cual podíamos mostrar al tribunal y a las autoridades legales pruebas en caso de que [las emisoras] no cumplieran”, dijo Ríos Camarena, que se convirtió en titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en el 2011.

Los requisitos legales para el uso de tiempo del Estado para las campañas electorales generaron nuevos obstáculos de implementación técnica más allá de la simple supervisión de las emisoras. Los anuncios electorales del congreso u otras elecciones a nivel estatal, por ejemplo, solo podían transmitirse legalmente junto con el probable cuerpo de electores de los candidatos, pero el alcance de las emisoras frecuentemente cruzaba las fronteras políticas. El Consejo General le concedió a las emisoras varios años adicionales para implementar las soluciones técnicas al problema, pero dichas soluciones finalmente requirieron que las estaciones de radio y televisión bloquearan todas las señales que no fueran del Estado durante los períodos oficiales de campaña.

Optimización del manejo de las quejas electorales

Los responsables de las reformas legislativas reconocieron la incapacidad del IFE para lidiar con la mayor parte de las quejas formales de los partidos políticos antes de que la jornada electoral de 2006 dañara la credibilidad de las elecciones. “Si la absolución de la justicia es demasiado lenta, al momento de la decisión, ya se habrá producido el daño”, sentenció Jacobo. “La intención de la reforma de 2007–08 fue contar con una gestión de la justicia más conveniente, que pudiera designar al IFE como juez”.

Para incrementar la capacidad del IFE para manejar las quejas con celeridad, los legisladores aumentaron la autoridad legal del IFE para aplicar sanciones directamente en lugar de esperar a que el Tribunal Electoral se pronuncie al respecto. Los legisladores además confirieron a los consejos electorales de los distritos y estados el derecho de manejar las supuestas infracciones de los procedimientos electorales, incluida la imposición de sanciones. A finales de 2008 y principios de 2009, el IFE contrató a más de 300 asesores legales en todos los consejos de los distritos para facilitar el proceso. “Esto modificó radicalmente la vida del IFE debido a que su nueva función de índole judicial requería muchos recursos. Si había una queja, debíamos solicitar información a los partidos y los participantes implicados, investigar y reunir evidencia. Y debíamos hacerlo todo rápido”, dijo Jacobo.

Este modelo descentralizado fue clave para resolver las quejas de procedimientos porque concedió tiempo al Consejo General del IFE para abordar la nueva afluencia de quejas de alto nivel relacionadas con infracciones de las regulaciones de radio y televisión o con nuevas restricciones de las propagandas difamatorias. “Todas estas quejas se tenían que resolver antes de que las elecciones tuvieran lugar para poder dar legitimidad legal y certidumbre a las elecciones”, dijo Valdés. En 2006, el IFE resolvió 74 de las 802 quejas de los partidos políticos antes de que finalizara el proceso electoral. En 2009, conforme al nuevo sistema, el IFE resolvió 498 de las 555 quejas durante el proceso electoral. En 2012, el IFE manejó 1459 de las 1587 quejas antes del final del proceso electoral.

Consolidación de la credibilidad

Además de implementar las reformas electorales legislativas, Valdés y los consejeros electorales afrontaron el reto mayor de restaurar la credibilidad en el IFE tras las acusaciones de fraude y desigualdad de 2006. Abordar la

desigualdad en el acceso al tiempo de transmisión y supervisar las disposiciones legislativas de procedimientos de recuento automático y mayor transparencia en el informe de los resultados de los colegios electorales individuales eran pasos necesarios, pero insuficientes, para lograr el objetivo de restaurar la credibilidad. El enfoque de la administración del IFE en la implementación de las reformas legislativas antes de las elecciones legislativas de 2009 dificultó la solución de los problemas de imagen pública y credibilidad del IFE hasta que se empezó a preparar el organismo de gestión electoral para la elección presidencial de 2012.

“[La elección de] 2006 generó muchas dudas acerca de si el IFE había actuado al máximo de su capacidad”, dijo Jacobo, y añadió que creía que los problemas de credibilidad del IFE radicaban en las dificultades que tenía para comunicarse con los ciudadanos. “Tras las elecciones de 2006, tuvimos que recuperar la confianza. Esto requirió mucho trabajo. La elección intermedia de 2009 fue el primer paso, pero la gran prueba sobrevino con la elección presidencial de 2012. Tuvimos que trabajar duro y que aprender cómo comunicar eficazmente nuestros logros y nuestro trabajo para recobrar la confianza de los distintos actores sociales”.

En los primeros años de implementación de las reformas, la animosidad de las emisoras hacia el IFE dañó aún más la confianza pública en la institución. “Uno de los objetivos principales [de la reforma] era restaurar la credibilidad del IFE”, dijo Jorge Alcocer Villanueva, asesor técnico de los legisladores que escribieron la reforma, coordinador del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional y director fundador de la revista *Voz y Voto*. “Hubo un daño colateral no anticipado. Como el IFE se convirtió en esta mega-agencia que regulaba las transmisiones, empezó un conflicto permanente con los medios”. Dicho conflicto generó una historia de los medios acerca de la administración de Valdés del IFE: “las

buenas decisiones no se mostraban y las cuestionables se magnificaban”, dijo Córdova.

Centrada en los retos técnicos y logísticos previos a las elecciones congresionales de 2009 y en el cumplimiento de las empresas de radio y televisión, la administración de Valdés evitó la confrontación pública para contrarrestar la campaña de los medios. Aún así, Ríos Camarena dijo: “Creo que la opinión pública se dio cuenta, poco a poco, de que los medios estaban intentando volver al pasado con sus incumplimientos. Desacreditaban al IFE con tanta dureza que al final los ciudadanos se dieron cuenta de que algo iba mal, y de que no era posible que la institución electoral fuera el malo de la película”. La confianza pública en el IFE comenzó a recobrase a partir de 2006; los datos de las encuestas de dicho período demostraron un aumento de la confianza pública de 2007 a 2009.¹⁵

Después de las elecciones de 2009, las desavenencias políticas sobre la designación de tres nuevos consejeros electorales agravaron la distorsionada imagen pública del IFE. Las reformas legislativas de 2007–08 exigieron la modificación gradual del consejo electoral del IFE (tres integrantes cada tres años) para introducir poco a poco una nueva administración y preservar al mismo tiempo el conocimiento institucional. Desde 2010 hasta el inicio del ciclo de campaña de 2012, los partidos políticos fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre ninguno de los candidatos. “Aunque no causó una crisis, creó complejidad en el funcionamiento de la institución y riesgo con respecto a las elecciones del 2012”, dijo Córdova, quien al final fue escogido como uno de los nuevos consejeros.

Dichos desacuerdos se efectuaron en la televisión, frente al público mexicano. “El carácter público del procedimiento significaba que la opinión pública identificaba a los finalistas como candidatos incondicionales del PRI, PAN, PRD o, aún peor, candidatos incondicionales de los medios”, dijo Córdova. Alcocer dijo que dicho

proceso, que demoró la renovación durante más de un año, se convirtió en una lucha por la distribución de los asientos del Consejo General entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, que exigían tener una influencia decisiva en la designación de los nuevos concejales.

Las percepciones partidistas de los consejeros electorales respecto del IFE tuvieron consecuencias potenciales de largo alcance para la elección presidencial de 2012, que probaría si la institución se había recuperado desde 2006. “Como árbitros en el IFE, recibíamos presiones de los partidos políticos, de los medios, de los grupos de interés”, dijo Córdova. “Los nombramientos son muy importantes para generar este sentimiento de autonomía para los que han de tomar decisiones que siempre afectan a un partido político u otro”. Los partidos finalmente acordaron que designarían una comisión independiente de expertos de alto nivel y figuras públicas para determinar los tres nuevos consejeros electorales.

Entre los comentarios negativos de los medios y el proceso disfuncional de elección de consejeros, Valdés reconoció a mediados de 2011 la necesidad de llegar al público para modificar la percepción pública del IFE. “Cuando llegaron las elecciones presidenciales del 2012, estaba convencido de que tenía que salir ante la sociedad mexicana y explicar qué habíamos hecho hasta aquel momento con el fin de generar confianza en el IFE de cara a las elecciones”, dijo.

Valdés sabía que no podía depender de los medios de radiodifusión para llegar al público y los periódicos mexicanos tenían una circulación limitada. “Hubiera sido más fácil si la radio y la televisión hubieran querido ayudar en este trabajo, pero no querían ayudar”, dijo. “Por lo cual empecé una política de relaciones públicas que consistió en visitar grupos sociales clave en el proceso de formación de opinión pública”. Valdés armó una campaña durante los últimos meses del 2011.

“Preparé un PowerPoint [presentación] y fui a hablar con más de 75 grupos sociales de todos los niveles para explicarles los seis retos principales, así como las tres promesas clave del IFE para generar confianza en el proceso electoral”, dijo. Sus públicos iban desde las asociaciones de empresarios mexicanos hasta la unión de voceadores, que representa a quienes distribuyen periódicos en las esquinas. Con respecto a los últimos, Valdés dijo: “Se autoproclaman el último eslabón en la cadena de la libertad de expresión”. Y añadió: “Creo que fui capaz de generar cierta confianza en el trabajo profesional del IFE. Entre estos dos extremos de los hombres más ricos en México y quizás uno de los grupos más pobres, visité a muchos grupos. Este ejercicio me permitió demostrar que la clave para el éxito político del IFE era su imparcialidad”.

Valdés dijo que tenía fe en que ganaría la confianza de dichos profesionales y las asociaciones cívicas para generar credibilidad en los procedimientos electorales de 2012. “Cuando llegó la noche electoral [del 2012], y salí en frente de la TV nacional para dar los resultados de la elección, todos esos grupos de gente ya me conocían y sabían que les estaba diciendo la verdad”, dijo. “Eso fue clave para el éxito del 2012”.

SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS

Mientras el IFE trabajaba para implementar las reformas electorales legislativas durante las elecciones de 2009 y 2012, Valdés y el Consejo General se encontraron con una fuerte resistencia de las estaciones de radio y televisión que se oponían al nuevo sistema de publicidad gratuita. “Por la primera vez en nuestra historia política y moderna, tuvimos que enfrentar a los monopolios mediáticos”, dijo Figueroa.

Una relación tensa

Las precampañas de las elecciones legislativas de 2009 comenzaron el 31 de enero de 2009 y

dieron inicio al conflicto abierto entre el IFE y las principales emisoras nacionales, que amenazaron con recusar el sistema de publicidad política. Al día siguiente, millones de mexicanos que sintonizaron los canales de Televisa y TV Azteca para ver la transmisión en vivo del Super Bowl estadounidense (el juego del campeonato de fútbol americano) fueron interrumpidos durante ambos juegos y el espectáculo del medio tiempo por seis minutos de bloques de anuncios políticos que concluyeron con breves disculpas de las cadenas, quienes culpaban al IFE por la interrupción. “Las televisoras decidieron amontonar todos los spots en seis minutos precisamente durante la transmisión del Super Bowl, en los últimos minutos del partido”, dijo Córdova. “Pusieron un anuncio que decía: ‘Nos disculpamos con los espectadores. Esto es el resultado de la reforma electoral y de los requisitos del IFE. Nos disculpamos por la interrupción de su programa favorito, pero aquí está’. Y al final: ‘Les recordamos que es culpa del IFE y de la reforma; nos disculpamos una vez más y retomamos la transmisión’”.

Durante los días siguientes, incidentes similares interrumpieron los populares juegos de fútbol de la liga mexicana. Los espectadores estaban indignados. “No se necesita ser Sam Spade para darse cuenta de que se trata de enemistar de manera irresponsable a la teleaudiencia con los partidos y las autoridades electorales, de mostrar la ‘irracionalidad’ de la legislación en la materia, de generar un problema donde no lo hay”, dijo en ese momento el ex presidente del IFE, José Woldenberg, en referencia a un célebre detective de ficción de la novela *El halcón maltés* de 1930.

Esos momentos ilustraron la tensa relación entre el IFE y los medios de radiodifusión de 2007 a finales de las elecciones legislativas de 2009. Temiendo un sabotaje por parte de los intereses de los medios, los principales impulsores de la legislación mantenían sus deliberaciones en

silencio, intuyendo que las empresas se opondrían a la reforma, dado que el IFE no había consultado a las emisoras cuando formuló el sistema de publicidad política. Durante el proceso de implementación, “no había prácticamente relación, o eran mínimas, con los medios”, que veían al IFE con animosidad y mantenían una actitud de confrontación, dijo Córdova. La reacción política al incidente del Super Bowl “demostró el abandono del IFE”, añadió, explicando que el ministro de gobernación pidió a Valdés que negociara con los jefes de los dos medios. “Por una parte estaba el estado, por la otra los sujetos regulados”, dijo Córdova. “[El ministro] pretendía que la relación fuera de iguales cuando no lo eran”.

Además del rechazo público al IFE generado por los incidentes, la negación de las emisoras de transmitir los spots de las campañas de la manera especificada por las regulaciones dio a Valdés y el Consejo General la oportunidad de probar su capacidad para reforzar el nuevo modelo. “Entre febrero y octubre de 2008, hubieron todas esas reacciones negativas (más de las emisoras de TV que de las radios), pero como estábamos en esta fase preparatoria, no hubo la oportunidad de imponer sanciones”, dijo Valdés, porque hasta el inicio de la precampaña del 2009, el sistema no requería que las emisoras emprendieran ninguna acción. En una votación por partes, Valdés y los consejeros generales impusieron millones de pesos en multas contra Televisa y TV Azteca por el incidente del Super Bowl y otros fallos en la transmisión de spots en los horarios determinados.

Según Figueroa, las emisoras antes habían presionado silenciosamente a los consejeros electorales del IFE para que dejaran de lado las sanciones a las estaciones de radio y televisión que no cumplían con el nuevo sistema. “Los directores de las estaciones de TV dijeron al IFE: ‘Tiene que estar de acuerdo con nosotros porque no hay forma en que se pueda manejar una elección sin nosotros’”, dijo. “Nos ofrecieron, a cambio de no

sancionarlos, que el IFE fuese bien calificado en los medios de comunicación”.

Durante las elecciones de 2009, las emisoras “apostaron al fracaso del modelo”, dijo Córdova. Las emisoras recusaron las sanciones ante el tribunal y esperaron a que el IFE falle en su capacidad técnica para administrar la transmisión de decenas de millones de anuncios de los partidos políticos. “Muchas personas no querían que el IFE tuviera éxito para revocar la reforma”, dijo Jacobo. “En particular, las dos emisoras más grandes de México siguieron desafiando el nuevo sistema”. Para febrero de 2010, TV Azteca había acumulado 194 millones de pesos (USD 15 millones) en multas; Televisa tenía multas por 14 millones de pesos (USD 1.1 millones).

El IFE primero luchó para determinar las multas correctas por las fallas de emisión de los spots y para desarrollar criterios de aplicación de sanciones cuando reforzó el modelo. En junio de 2009, poco antes de la jornada electoral, el secretario ejecutivo del IFE propuso una multa de 62.8 millones de pesos (USD 4.7 millones) contra TV Azteca por no emitir 734 spots debido a la naturaleza “sustancial” de los spots y la reincidencia de TV Azteca. El Consejo General posteriormente aprobó por cinco votos contra cuatro la reducción de la multa a 21.9 millones de pesos (USD 1.6 millones) después de que varios concejales argumentaran que la cifra de 62.8 millones de pesos excedía la multa máxima que el IFE podía imponer.

El tema desató un fuerte debate entre los consejeros electorales. “La verdadera diferencia entre los consejeros fue el papel que debería tener la autoridad para resolver estos asuntos”, dijo Figueroa, haciendo referencia a los debates como el estándar de evidencia para determinar el vigor de las posibles sanciones y qué material se consideraría publicidad indirecta dentro de los mismos programas.

Los problemas del IFE respecto de la implementación de las sanciones por el

incumplimiento de las regulaciones de los medios se extendieron mucho más allá de los conflictos con las emisoras. En marzo y a principios de abril de 2009, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) contrató a Televisa y TV Azteca para que transmitiera sus campañas promocionales con el objetivo aparente de informar a los ciudadanos sobre la postura de sus legisladores respecto de la pena de muerte y la protección del medio ambiente. Los materiales, que incluían a legisladores, pero no candidatos para el cargo, del PVEM se transmitieron durante los períodos entre campañas, es decir, entre la precampaña de las primarias de los partidos y el comienzo de la campaña electoral principal en abril. El Consejo General del IFE votó para imponer casi 20 millones de pesos (USD 1.4 millones) en multas contra el PVEM sobre la base de que los spots eran propagandas electorales ligeramente encubiertas. El PVEM recusó las sanciones ante el Tribunal Electoral, que falló a favor del partido, resolviendo que los spots no implicaban una campaña electoral, no correspondían a las primarias ni las campañas y, por lo tanto, estaban cubiertos por el derecho de los legisladores de informar al público sus actividades.

La estructura de las reformas legislativas generó un reto adicional en el sistema de sanciones. A pesar de que la legislación prohibió la aparición de funcionarios públicos en los anuncios en televisión durante las elecciones, el Consejo General no pudo sancionarlos directamente; solo pudo sancionar a las estaciones. “No había ninguna consecuencia por su aparición”, dijo Figueroa. “Esto fue una debilidad enorme de la reforma de 2007–08”.

Los medios de radiodifusión además recusaron ante el tribunal la constitucionalidad de la legislación en sí, argumentando que la prohibición de la compra de publicidad política infringía el principio de la libertad de expresión. Su postura de derribar el nuevo modelo de comunicación política falló desde el principio en

2008, cuando el Tribunal Electoral declaró que no hubo ninguna infracción de la libertad de expresión de los partidos políticos, dado que los partidos aún podían acceder al tiempo de transmisión y otras formas de publicidad política. La Corte Suprema desestimó el caso sobre la base de que no podía debatir los méritos de una enmienda constitucional.¹⁶

Pero aunque las emisoras siguieron buscando la forma de eludir el modelo en las elecciones legislativas de 2009, en general, cumplieron los requisitos. Los informes de supervisión del IFE demostraron que el 91.2 % de los spots se transmitieron en conformidad con el modelo desde el período previo a la campaña hasta la jornada electoral. “Cuando se dieron cuenta de que teníamos la capacidad de sancionarlos, entonces las emisoras de televisión empezaron a emitir los spots en el día y la hora que les tocaba”, Valdés dijo. “Decidieron que era mejor obedecer las reglas que seguir pagando multas”.

“Las estaciones de TV se rebelaron por motivos económicos”, dijo Daniel Moreno, director de W Radio desde 2007 hasta 2010. W Radio, una estación de radio de noticias destacadas, con llamadas del público, en una de las redes radiales más grandes de México, era propiedad parcial de Televisa y el conglomerado de radiodifusión español Promotora de Informaciones, S.A. “La reforma representaba una pérdida de dinero”, dijo Moreno, y añadió que el mayor cumplimiento se debió a una variedad de factores: “Primero, la presión oficial; segundo, las multas impuestas; y tercero, la mayor vigilancia del cumplimiento. Los motivos fueron esencialmente económicos”.

Apertura del diálogo

Tras la finalización de las elecciones legislativas de 2009 y varias elecciones a nivel estatal de 2010, Valdés, el Consejo General y los líderes administrativos del IFE tuvieron la oportunidad de retroceder un paso y evaluar la

forma de mejorar el modelo de comunicación política. “Comenzamos a trabajar en cómo comunicarnos mejor con la industria de los medios para explicar el modelo”, dijo Valdés.

El IFE además abrió el diálogo con las emisoras y les solicitó su opinión sobre el sistema para que el cumplimiento fuera menos oneroso desde una perspectiva técnica y logística. El programa de transmisión creado por la unidad de supervisión requería que las estaciones de radio y televisión transmitieran los anuncios en bloques de tiempo muy específicos, muchos de los cuales coincidían con franjas publicitarias que habrían sido rentables. “En 2009, tuvimos un año comercial muy malo debido a la estricta vigilancia”, dijo Moreno. “No fuimos capaces de vender buenas franjas horarias. Las [emisoras] debieron conceder [a los partidos políticos] las franjas horarias más importantes y eso tuvo un fuerte impacto”.

En respuesta a estas negociaciones, el IFE adaptó las regulaciones que regían la radiodifusión de publicidad. Aceptó conceder excepciones respecto de la transmisión establecida de los anuncios para que las estaciones de televisión pudieran emitirlos sin interrumpir ciertas transmisiones en vivo importantes, como conciertos y eventos deportivos. El Consejo General también estipuló normas más estrictas que establecieron, por ejemplo, que los partidos políticos no podían pagarles a los actores para que lucieran camisetas de los partidos políticos o mencionaran a candidatos políticos explícitamente en las *telenovelas*. “Las negociaciones con las cadenas de televisión avanzaron significativamente ese año [porque] reformamos las regulaciones de radio y TV que contenían los mecanismos operacionales y las reglas que las emisoras deben acatar”, dijo el concejal electoral Baños Martínez.

Este diálogo con las emisoras sobre los posibles ajustes técnicos de las regulaciones cambió básicamente la naturaleza de las interacciones entre el IFE y los medios de radio y

televisión. “Los canales abiertos de comunicación nos permitieron más flexibilidad en el modo de comunicarnos”, dijo Córdova. “Por ejemplo, cuando hay un caso de falta de conformidad por parte de la radio o la TV, el IFE y las estaciones/los canales tienen una comunicación fluida por teléfono, lo cual permite a las estaciones/los canales subsanar el error con tiempo antes de tener que abrir un procedimiento legal. El IFE no ha perdido su rol de autoridad, pero tiene voluntad de dialogar, así como la tienen las radios y televisoras”.

La conversación formal con las emisoras marcó una nueva relación entre el IFE y las empresas de comunicación, lo que redujo la hostilidad de las interacciones. “Desde el 2010, los canales de TV disminuyeron la intensidad de los ataques contra la reforma y el IFE, viendo que no había marcha atrás”, dijo Córdova.

Para el período de campaña del 2012, el 98 % de los spots se transmitió correctamente conforme al sistema de comunicación política del IFE. Pero, aunque el IFE pudo lograr finalmente que las emisoras estuvieran en consonancia con el sistema en lo que respecta a la transmisión correcta de los anuncios en el tiempo de transmisión establecido, tanto las empresas de comunicación como los políticos encontraron la forma de eludir el espíritu, cuando no la letra, de la prohibición de comprar publicidad política, socavando así el propósito original de la reforma. Por ejemplo, el sistema de comunicación política administrado por el IFE supuestamente generó un mercado negro en el que los políticos y candidatos podían comprar la cobertura de noticias favorables o la publicidad indirecta en programas no relacionados con las noticias, como *telenovelas*, aunque el IFE hubiera prohibido esta práctica explícitamente. “Ahora hay una sospecha bien fundada de que hay tal mercado negro con respecto a cómo las noticias se transmiten y qué comentarios se hacen respecto a los candidatos”, dijo Alcocer, un asesor técnico

clave de los legisladores que escribieron las reformas.

Moreno, el director de W Radio, dijo que se reunió con el Consejo General del IFE en 2009 para analizar dichos problemas y la forma de abordar el mercado negro. “El daño económico [de la pérdida de ingresos en publicidad] no fue igual para todos”, manifestó. “Sabemos quiénes recibían el dinero [a cambio de cubrir las noticias o entrevistas]”. Según Moreno, W Radio no vendió la cobertura de noticias a los partidos, pero recibió varias solicitudes de los partidos políticos para hacerlo en la elección del 2009. “Nuestra postura fue que la reforma de 2007 abrió el camino para el dinero sucio, mucho más que en el pasado”, dijo Moreno, y añadió que impulsó a los concejales a supervisar la colocación de entrevistas en los programas no relacionados con las noticias dado que, “tal como estaba, se trataba de una corrupción absoluta”. Según Moreno, debido a que no se podía probar por qué un canal determinado había decidido entrevistar a un candidato en particular, el IFE desestimó su sugerencia.

En un intento por hacer frente al problema, el IFE extendió un programa existente que supervisaba la cobertura radial y televisiva de las noticias sobre los candidatos de cada partido en México durante el ciclo electoral. El IFE trabajó junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para supervisar los períodos de campaña de 2009 y 2012. Las dos organizaciones descubrieron en 2012 que, a nivel nacional, la cobertura era bastante pareja entre los tres partidos principales. Sin embargo, el IFE no supervisó los programas de opinión u otros espectáculos que estaban fuera de los noticieros formales.

El IFE por lo general fue incapaz de investigar las acusaciones de compra de publicidad o entrevistas a candidatos debido a que no tenía derecho a inspeccionar los registros de las empresas privadas. Según Moreno, en lugar de contribuir de forma privada a las campañas, las

empresas pagaron a los medios para promover a un partido o candidato específico; o los partidos utilizaron empresas ficticias para realizar las transferencias.

En un incidente notable, semanas antes del voto presidencial del 2012, el periódico británico *The Guardian* publicó una investigación que alegaba que el candidato presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto, había comprado una vasta cobertura de noticias favorable a Televisa por varios años a fin de potenciar su campaña presidencial¹⁷. Las percepciones partidistas de las emisoras respecto de Peña Nieto y el PRI desataron masivas protestas de estudiantes en todo el país, en las que decenas de miles de mexicanos protestaron contra Peña Nieto y las cadenas de radiodifusión. La boda de Peña Nieto en noviembre del 2011 con una antigua estrella de las telenovelas de Televisa agravó la percepción de que disfrutaba de una condición de privilegio en el canal.

Peña Nieto negó los cargos y finalmente ganó la presidencia. Una investigación subsiguiente de la revista mexicana *etcétera* concluyó que Televisa le había concedido a Peña Nieto publicidad privilegiada *antes* del inicio del período de campaña oficial; es decir, antes de la supervisión equitativa de los medios por parte del IFE¹⁸. “Peña Nieto era gobernador de un estado, al igual que otros 30; no obstante, aparecía todos los días [en las noticias]”, dijo Moreno, en referencia al período anterior a la determinación de las candidaturas oficiales. “Para marzo del 2012, cuando comenzó la campaña, Peña Nieto era conocido por más del 95 % de los mexicanos. Suelo decir que, si la presidencia fuera una carrera de 100 metros, Enrique Peña Nieto comenzó con una ventaja de 30 metros”.

Un informe de supervisión de la Unión Europea publicado después de las elecciones del 2012 estableció que el IFE y la supervisión de los medios de la UNAM “no podían proporcionar un análisis completo de la existencia y el tamaño del

sesgo informativo de los medios de comunicación electrónicos”, en parte porque era muy difícil codificar la “afabilidad” o la “hostilidad” de las noticias sobre los partidos políticos. Medir el sesgo también era difícil debido al alcance limitado de la supervisión, que no incluía a los programas de opinión, y porque el sistema de supervisión no tenía en cuenta la aparición, en las noticias, de individuos afiliados a partidos existentes, aparte de los candidatos¹⁹.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Los objetivos principales de la reforma electoral tripartita de 2007–08 eran aumentar la equidad en el acceso a la radiodifusión de publicidad política, reducir la influencia de los medios de comunicación en la política electoral, reducir el costo del estado mexicano de las campañas electorales y evitar que se repitiera la crisis de recuento de 2006. En su gestión del IFE, Valdés y el Consejo General además tenían el objetivo mayor de restaurar la credibilidad y la confianza pública en el organismo de gestión electoral tras las acusaciones de fraude y la mala gestión de 2006, con el objetivo añadido de la aceptación por parte de los candidatos de la impugnación de los procedimientos y los resultados de las elecciones presidenciales de 2012.

En las elecciones presidenciales de 2012, tras el recuento parcial de aproximadamente el 50 % de los centros electorales (automáticamente desencadenado por el conteo reñido conforme a las nuevas pautas legales), el IFE declaró a Peña Nieto ganador sobre López Obrador con el 6.8 % de los votos el 8 de julio. Aunque López Obrador y el PRD no iniciaron protestas en las calles tras la derrota, López Obrador solicitó al Tribunal Electoral que invalidara la elección sobre la base de un trato desigual por parte de los medios y acusaciones de que el PRI había comprado los votos. El tribunal declaró a fines de agosto que no había “evidencia suficiente de irregularidades” y rechazó la demanda de López Obrador.

A pesar de que López Obrador recusó la equidad de las campañas, los partidos políticos y los negociadores de las reformas electorales depositaron una creciente confianza en el resultado de la elección. “No puedo hablar por todos porque nuestro partido es plural como el país, pero la confianza en el 2012 sin duda se incrementó respecto del 2006”, dijo Guadalupe Acosta Naranjo, exsecretario general y presidente nacional interino del PRD, que participó en las negociaciones de la reforma legislativa. “El IFE no es perfecto, pero está en la senda correcta de mejora”. Diódoro Carrasco Altamirano, ex miembro de alto perfil del PRI que fue candidato externo del PAN y que representó al PAN como legislador durante las negociaciones de la reforma, enfatizó que, a diferencia de 2006, las recusaciones de los resultados del 2012 se llevaron a cabo dentro del sistema de gestión electoral oficial en lugar de que los partidos políticos salieran a las calles. “Creo que la reforma funcionó, las elecciones funcionaron, el IFE tiene nuevos concejales y nuevos poderes, el Tribunal Electoral también tiene nuevos poderes y resolvió la elección muy bien. A pesar de las movilizaciones y protestas del PRD, no tuvimos conflictos que fueran más allá de los canales legales”. Otras personas destacaron el uso del Tribunal Electoral en lugar de canales externos para impugnar la elección y la aceptación del conteo como indicador de una mayor confianza en el sistema electoral.

Sin embargo, algunos académicos preguntaron si las manifestaciones de 2006 tuvieron su origen en la credibilidad de las instituciones electorales mexicanas. Un análisis de 2007 en *The Journal of Democracy* concluyó que las políticas partidarias, la naturaleza polarizadora de la campaña de 2006 y lo reñido de los resultados de la elección jugaron un papel más grande en provocar las manifestaciones que la percepción de la credibilidad de las instituciones electorales o de un fraude. Varios entrevistados también comentaron que el rol del IFE en proveer

credenciales de electores—la forma de facto de identificación nacional para ciudadanos mexicanos—fue una fuente importante de su legitimidad.

Los líderes del IFE, expertos mexicanos y responsables de la legislación electoral atribuyeron el aumento de la confianza a la implementación de las reformas por parte del IFE, los desencadenantes automáticos de los recuentos totales en elecciones reñidas en lugar de esperar la autorización de cada caso del Tribunal Electoral y la mayor transparencia en el proceso de conteo de votos. “Con este mejor recuento, la certeza del resultado era mucho más alta y no entró en el debate político”, dijo Valdés con respecto a las elecciones del 2012. Esa falta de debate fue más allá que mejores procedimientos; a diferencia de 2006, el resultado de 2012 no cayó dentro del margen de error, lo cual contribuyó a la mayor certidumbre.

Mediante la implementación de las reformas y otros pasos políticos simultáneos, Valdés y el Consejo General pudieron restaurar la confianza pública en el IFE, aunque los datos sobre la opinión pública mostraron un panorama contradictorio. Conforme a los datos publicados por la firma de investigación Parametría, la aprobación pública del organismo de gestión electoral subió del 38 % en enero del 2007 al 59 % en mayo del 2012, justo antes de la elección presidencial²⁰. Sin embargo, medidas concurrentes de confianza fluctuaron significativamente entre las dos elecciones presidenciales; y desde 2009 hasta 2013, los informes de confianza total o parcial de los ciudadanos en el IFE cayeron del 57 % al 47 %²¹.

Valdés además recibió reconocimiento internacional por su liderazgo en el IFE en dicho período. La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales le otorgó el Premio a la Democracia Charles T. Manatt del IFES del 2013 por la implementación de las reformas que

“mejoraron considerablemente la integridad y la credibilidad del proceso electoral”.

La reforma aumentó la equidad en el acceso a la radiodifusión formal de la publicidad. “La norma legal que prohíbe a los partidos comprar tiempo de transmisión directamente a los medios privados se ajusta a las mejores prácticas internacionales y ha contribuido a mejorar la equidad entre los candidatos”, concluyó el equipo de supervisión de la Unión Europea en 2012²².

Los líderes del IFE lograron exitosamente que las estaciones de radio y televisión estuvieran en consonancia con el nuevo sistema, con el 98 % de los spots transmitidos correctamente en la campaña electoral del 2012. “Las cadenas de TV luchan, pero transmiten los spots; o sea que, desde esa perspectiva, si ese era uno de los propósitos de la reforma, se ha cumplido”, dijo Baños Martínez. Los políticos y los observadores electorales, no obstante, criticaron la elección de utilizar mensajes de 30 segundos en vez de spots más extensos. Los supervisores de la Unión Europea concluyeron que dichos spots tenían “poco contenido informativo”²³. “Es una manera terrible de usar este tiempo”, dijo Córdova. “Para empezar, porque en la última elección el IFE gestionó 46 millones de spots. Este tiempo se podría haber concentrado para fomentar más debate, exponer las ideas y los programas políticos, etc.”. A menudo, las emisoras también transmitieron los spots en bloques concentrados al comienzo y al final de cada hora, lo que disminuyó la atención que demandaban los spots e hizo que muchos espectadores dejaran de verlos.

Sin embargo, la existencia de un mercado negro de cobertura de noticias favorables significó que el nuevo sistema no redujo la influencia de los medios de radiodifusión en la política mexicana, ni logró el acceso equitativo a la publicidad de los partidos políticos. “Las cadenas de televisión rápidamente inventaron mecanismos para evitar perder su influencia política y ganancias

económicas”, dijo Carrasco. “La televisión y el dinero no dejaron de ser un factor fundamental en las campañas. Eso fue lo que no funcionó cabalmente de la reforma”.

Para reducir los costos de las campañas electorales en el estado mexicano, el IFE disminuyó aún más la financiación de las campañas públicas de los partidos políticos en el 2009 y el 2012, en comparación con el 2003 y el 2006; y les concedió una suma inferior a la proyección de costos llevada a cabo antes de la reforma.

Muchos observadores y críticos, sin embargo, argumentaron en última instancia que el nuevo sistema no redujo los costos electorales. La implementación del sistema para supervisar el cumplimiento fue costosa; requirió aproximadamente 350 millones de pesos (USD 27.9 millones). Y aunque los gastos puedan amortizarse en varias elecciones, Carrasco, uno de los responsables de la reforma, alegó que el modelo había ocultado gastos: “Se usa el tiempo del estado. Esto representa un costo para el estado. Este es uno de los grandes fracasos de la reforma. No logramos hacer las elecciones más baratas”. A mediados del 2013, el IFE estaba en medio de la preparación de una solicitud de más financiación para actualizar el sistema técnico a fin de manejar mejor las emisiones digitales.

Las reformas colocaron al IFE en una nueva posición como árbitro de las sanciones de los partidos políticos y los medios de radiodifusión respecto de las infracciones del nuevo modelo de comunicación y la determinación de si los anuncios políticos eran denigrantes y debían retirarse del aire. Las sanciones y la adjudicación de disputas formaban parte del ámbito del Tribunal Electoral anteriormente. El equipo de supervisión de la Unión Europea señaló que “la nueva función de arbitraje absorbió gran parte de la energía del IFE y generó fricciones por momentos entre los interlocutores de la regulación electoral”.

El ex presidente del IFE, Woldenberg, reconoció que la postura del IFE creó nuevos retos. “Están convirtiendo al IFE más y más en un árbitro de los conflictos entre partidos y eso está generando tensiones innecesarias”, dijo. “El IFE estaba fundamentalmente diseñado para organizar elecciones, no para ser un juez, y creo que el problema al que se enfrenta el IFE es que su labor como juez es cada día mayor. Esto continuará fomentando tensiones entre el IFE y los partidos. Está en el código genético de los desacuerdos entre los partidos políticos, que en cada una de estas disputas uno gana y otro pierde”. Woldenberg añadió que creía que los conflictos entre los partidos políticos debían ser parte de la jurisdicción del Tribunal Electoral.

Los críticos también argumentaron que el uso del IFE de spots de 20 o 30 segundos para distribuir el tiempo de transmisión entre los partidos políticos generó campañas menos concretas y un mayor enfoque en las técnicas de publicidad comercial o uso de marcas comerciales. Algunos observadores además criticaron tanto la sustitución de los concejales electorales después del 2006 como las disputas políticas sobre los nuevos candidatos, alegando que esto disminuyó la independencia del IFE respecto de los partidos²⁴.

Los problemas que sostuvieron el reto de López Obrador en los resultados electorales del 2012 exceden la capacidad de resolución del IFE. “Nadie conoce las dimensiones reales del clientelismo político y de la compra del voto, pero nadie puede negar que existan en este país, porque es un país con 53 millones de pobres y con una cultura política precaria”, dijo Córdova. “Mientras tengamos esta pobreza y esta falta de cultura política, la compra del voto continuará. Podemos criminalizarlo, dar más dientes al IFE, pero no lo erradicaremos porque el problema es de índole estructural, social, no electoral”. Córdova también explicó que el IFE ha llegado a su límite en la regulación del potencial sesgo mediático. “La acusaciones de sesgo mediático no se resolverán

hasta que haya una pluralidad de medios y no la concentración actual”, dijo. “Pero eso no es algo que se pueda resolver electoralmente. Se hace a través de otras reformas de estado”.

REFLEXIONES

Analizando retrospectivamente su mandato como presidente del IFE, que finalizó en octubre del 2013, Leonardo Valdés Zurita dijo que enfrentó con éxito sus mayores retos. “El mayor problema fue el nuevo modelo de comunicación política y las relaciones con la industria de los medios, la TV y la radio. Estas relaciones eran muy malas al principio pero ahora son adecuadas, en parte porque nos presentamos como una institución rigurosa y profesional, una institución fuerte y seria que hasta los podía sancionar”.

Lorenzo Córdova Vianello, consejero electoral y ex asesor técnico de los negociadores de la reforma, atribuyó el éxito a la capacidad de la administración de Valdés y el Consejo General para resistir las presiones políticas. “Creo que las grandes virtudes del primer período de la gestión fueron resistir los golpes [de las críticas de los medios] y [guiar] con mano

firme la implementación del modelo de comunicación”, dijo. Cada vez que el Instituto Federal Electoral (IFE) permaneció fiel a su modelo, la aceptación de las empresas de comunicación del nuevo modelo fue inevitable, dijo el ex presidente del IFE, José Woldenberg. “Cuando las emisoras no acataban las normas eran sancionadas. O sea que se dieron cuenta por sí mismas, eran suficientemente sensatas para no retar o desafiar la autoridad”, dijo. “Fue difícil pero al final tuvieron que aceptar el modelo”.

Las disputas políticas sobre la sustitución de los concejales electorales debilitaron la imagen pública del IFE y la implementación de las reformas. Escalonar la elección significó que

dichos desacuerdos podían ocasionar demoras repetidas y socavar la capacidad. “Es un error de la reforma de 2007”, dijo el concejal electoral Alfredo Figueroa Fernández sobre la designación escalonada. Durante el proceso de implementación, el IFE funcionó, en diferentes momentos, sin la totalidad de los concejales electorales.

Los cambios de 2007–08 representaron solo un capítulo en la larga historia de los ajustes legislativos al sistema electoral mexicano—historia que probablemente continuará en respuesta a crisis políticas de corto plazo así como objetivos de largo plazo. “Creo que nunca tenemos reformas definitivas”, dijo Diódoro Carrasco Altamirano, representante del PAN como legislador durante las negociaciones de la reforma. Edmundo Jacobo Molina, el secretario ejecutivo del IFE, señaló: “Es una democracia joven, que siempre demanda nuevos bloqueos y garantías. Después de cada elección, ha habido una reforma electoral con el objetivo de mantener a tono y adaptar el sistema a fin de seguir fortaleciendo la confianza en las instituciones electorales”. Fiel a esas predicciones, en 2014, México aprobó reformas a la constitución que transformaron el IFE en el Instituto Nacional Electoral, con poderes y responsabilidades más amplios.

Otros esgrimieron que la gestión incrementada de funciones del IFE fuera de la administración tradicional de las elecciones abrió la puerta a nuevos problemas de credibilidad. “No nos olvidemos de que el IFE actúa como un árbitro”, dijo Alfredo E. Ríos Camarena Rodríguez, coordinador de asesores de Valdés y jefe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. “En un juego hay un ganador y otro que pierde, por lo que siempre será criticada la función del árbitro. Ser árbitro es siempre una posición complicada.”

Referencias

- ¹ “Nearly 1 Million Protest Mexico Election”, *Associated Press*, 16 de julio de 2006.
http://www.nbcnews.com/id/13401493/ns/world_news-americas/t/nearly-million-protest-mexico-election/.
- ² La regulación del tribunal, no obstante, reconoció la considerable desigualdad en el proceso electoral, como los ataques públicos indirectos del presidente Vicente Fox hacia al candidato del PRD.
- ³ Conforme a las reformas electorales de 1996, solo los partidos políticos podían comprar publicidad electoral.
- ⁴ Sebastián Valenzuela y Maxwell McCombs, “Agenda-Setting Effects on Vote Choice: Evidence from the 2006 Mexican Election”. Artículo presentado en la conferencia anual de la Asociación Internacional de Comunicación, San Francisco, 2007. http://web.mit.edu/clawson/www/polisci/research/mexico06/ICA_2007_Mexican_2006_Election.doc.
- ⁵ TV Azteca cambió su nombre a Azteca en 2011.
- ⁶ Francisco González, “Mexico”, *Countries at the Crossroads*, Freedom House, 2012.
<http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/mexico>.
- ⁷ Mara I. Hernández, “Negotiation and Deliberation in Mexico’s Democratization Process: Six Cases of Legal Reform”. Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 2013, 92.
- ⁸ Hernández, “Negotiation and Deliberation”, 111.
- ⁹ El IFE utilizó una fórmula judicial obligatoria basada en los costos del ciclo electoral anterior para calcular el costo mínimo proyectado para la campaña de los candidatos. Dicha cifra se multiplicó por el número de asientos y la cantidad de partidos en el Congreso para establecer el fondo de financiación total para gastos ordinarios. El fondo se duplicó durante la elección para cubrir el costo de la campaña.
- ¹⁰ Stephen D. Morris and Joseph L. Klesner, “Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies* 43(10) (2010) 1258–1285.
<http://vanderbilt.edu/lapop/news/092410a.pdf>.
- ¹¹ Todd A. Eisenstadt, “The Origins and Rationality of the ‘Legal versus Legitimate’ Dichotomy Invoked in Mexico’s 2006 Post-Electoral Conflict”, *PS: Political Science and Politics*, enero de 2007.
- ¹² Dichos países eran Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Malta, Noruega, Portugal, Rumania, Suecia, Suiza y el Reino Unido, que prohibieron toda la publicidad política paga en radio y televisión. España prohibió la publicidad política paga en la televisión, pero no en la radio.
- ¹³ Desde 1990 hasta 2007, México promedió más de tres enmiendas constitucionales por año.
- ¹⁴ Hernández, “Negotiation and Deliberation”, 86.
- ¹⁵ “Conserva IFE confianza ciudadana”, *Carta Paramétrica*.
<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4246>.
- ¹⁶ Jesús Aranda, “La SCJN admite incompetencia sobre reformas constitucionales”, *La Jornada*, 3 de octubre de 2008. <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/03/index.php?section=politica&article=018n1pol>.
- ¹⁷ Jo Tuckman, “Computer Files Link TV Dirty Tricks to Favorite for Mexico Presidency”, *The Guardian*, 7 de junio de 2012. <http://www.theguardian.com/world/2012/jun/07/mexico-presidency-tv-dirty-tricks>.
- ¹⁸ “Una estrella más . . .” *etcétera*, 1 de diciembre de 2007.
<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=2308>.
- ¹⁹ “Mexico Final Report: General Elections, 1 July 2012”, *European Union Election Expert Mission*, 2012.
http://www.eas.europa.eu/delegations/mexico/documents/more_info/official_final_report_en.pdf.
- ²⁰ “Encuesta Paramétrica: El Sol de México. Confianza en instituciones”, *Carta Paramétrica*.
<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4371>.
- ²¹ “Disminuye la confianza en los institutos estatales electorales”, *Carta Paramétrica*.
<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4550>.
- ²² “Mexico Final Report: General Elections, 1 de julio de 2012”, *European Union Election Expert Mission*, 2012.
- ²³ *Ibid.*
- ²⁴ Gilles Serra, “The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico’s 2007 Electoral Reform”, *Taiwan Journal of Democracy* 8(1), julio de 2012, 31–56.



Innovations for Successful Societies makes its case studies and other publications available to all at no cost, under the guidelines of the Terms of Use listed below. The ISS Web repository is intended to serve as an idea bank, enabling practitioners and scholars to evaluate the pros and cons of different reform strategies and weigh the effects of context. ISS welcomes readers' feedback, including suggestions of additional topics and questions to be considered, corrections, and how case studies are being used: iss@princeton.edu.

Terms of Use

Before using any materials downloaded from the Innovations for Successful Societies website, users must read and accept the terms on which we make these items available. The terms constitute a legal agreement between any person who seeks to use information available at www.princeton.edu/successfulsocieties and from Princeton University.

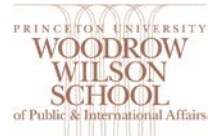
In downloading or otherwise employing this information, users indicate that

- a. They understand that the materials downloaded from the website are protected under United States Copyright Law (Title 17, United States Code).
- b. They will use the material only for educational, scholarly, and other noncommercial purposes.
- c. They will not sell, transfer, assign, license, lease, or otherwise convey any portion of this information to any third party. (Republication or display on a third party's website requires the express written permission of the Princeton University Innovations for Successful Societies program or the Princeton University Library.)
- d. In all publications, presentations or other communications that incorporate or otherwise rely on information from this archive, they will acknowledge that such information was obtained through the Innovations for Successful Societies website. A suggested citation format is as follows:

[Document author if listed], [Document title], Innovations for Successful Societies, Princeton University, accessed at <http://www.princeton.edu/successfulsocieties> on [date accessed on Web]
- e. They understand that the quotes used in the case study reflect the interviewees' personal points of view. Although all efforts have been made to ensure the accuracy of the information collected, Princeton University does not warrant the accuracy, completeness, timeliness, or other characteristics of any material available online.
- f. They acknowledge that the content and/or format of the archive and the site may be revised, updated or otherwise modified from time to time.
- g. They accept that access to and use of the archive are at their own risk. They shall not hold Princeton University liable for any loss or damages resulting from the use of information in the archive. Princeton University assumes no liability for any errors or omissions with respect to the functioning of the archive.



The Mamdouha S.
Bobst Center
for Peace and
Justice



Innovations for Successful Societies (ISS) is a joint program of Princeton University's Woodrow Wilson School of Public & International Affairs and the Bobst Center for Peace & Justice. The Woodrow Wilson School prepares students for careers in public service and supports scholarly research on policy and governance. The mission of the Bobst Center for Peace & Justice is to advance the cause of peace and justice through mutual understanding and respect for all ethnic traditions and religious faiths, both within countries and across national borders.