



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL
PC/345/12

México, D.F., 22 de octubre de 2012.

EMBAJADORA MARIE ANNE CONINSX
Jefa de la Delegación de la
Unión Europea en México
EU Election Expert Mission Mexico
Presente

Me dirijo a usted, para enviarle un cordial saludo y nuestro respeto invariable, a nombre de todos los que laboramos en el Instituto Federal Electoral, especialmente, a nombre de las señoras y señores Consejeros Electorales.

Como recordará, hace unas semanas recibimos de usted el documento "México: Informe Final-elecciones generales, 1 de julio 2012", elaborado por la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea (MEE-UE), texto que se encuadra en la amplia labor de observación internacional que nuestro país propicia y promueve.

Agradecemos en todo lo que vale el esfuerzo de la Unión Europea y reiteramos la absoluta apertura de esta institución para seguir colaborando con ustedes y para que las elecciones mexicanas sigan siendo evaluadas por la comunidad internacional con todo el rigor, amplitud y seriedad que sea necesario.

Por eso, hemos estudiado detenidamente el documento entregado por usted. Hemos tomado nota y asumimos muchos de sus señalamientos, recomendaciones y propuestas. No obstante, de nuestra lectura también se detectan ciertas imprecisiones en los datos y los hechos, afirmaciones que es necesario complementar, y en algunos casos aclarar y corregir, precisamente para consolidar el esfuerzo realizado por la Delegación que usted dignamente representa.

Con ese espíritu, hemos querido poner a su consideración dos grandes cuestiones que dan forma a la presente misiva: una que intenta precisar los hechos reportados en su Informe que subraya el contenido y la letra de la ley (el contexto obligado en el que las autoridades electorales toman sus decisiones); y otro, que sugiere mayor precisión en los datos y las cifras presentados en el Informe. A continuación nuestras observaciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Observaciones de fondo

Acerca de la "compra y coacción de voto"

El Informe (página 8) alude "una de las denuncias que tuvo mayor difusión en los medios de comunicación, según la cual el PRI entregó tarjetas monedero a cientos de electores para que a cambio de su voto, canjeasen en tiendas de la cadena Soriana". Allí se afirma: "...el IFE decidió no dictar medidas cautelares para congelar las cuentas bancarias a través de las cuales el PRI estaría supuestamente haciendo pagos a sus operadores para comprar votos", por lo cuál "la MEE comparte la opinión de algunos analistas y observadores que consideraron la aparente falta de actuación del IFE como abiertamente conservadora y como una oportunidad perdida para emitir una señal de desaprobación hacia ese tipo de prácticas."

Antes que nada, es preciso aclarar que la denuncia por el caso de Soriana no involucraba "tarjetas monedero" (tarjetas a las que se distribuyen cantidades limitadas de efectivo desde una cuenta concentradora). Se trataba, según información proporcionada por la autoridad competente en la materia (la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), de "tarjetas fidelidad": instrumentos para premiar la lealtad de los clientes mediante la acumulación de puntos que pueden canjear por mercancía.

La solicitud de medidas cautelares aludida llegó al IFE el 29 de junio del 2012 y la autoridad la atendió perentoriamente, en el curso de las siguientes 24 horas. La Comisión de Quejas decidió no dictar medidas cautelares por dos razones fundamentales: 1) porque el IFE carece de competencia para dictar una medida cautelar con el carácter de embargo precautorio y 2) porque no se ofrecieron "elementos de los que pueda inferirse, ni siquiera de manera indiciaria, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas" (Acuerdo núm. ACQD-136-2012).

Como se sabe, el IFE sólo tiene facultades de dictar medidas cautelares en materia de propaganda electoral, figura jurídica que no es equiparable ni trasladable para el fin congelar cuentas bancarias de particulares, así sea de manera precautoria.

Por otra parte, es fundamental aclarar que la aplicación de medidas cautelares exige un cierto estándar de prueba que en el caso concreto no se alcanzó. El Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE prohíbe el dictado de medidas cautelares sobre "actos de realización incierta", se requieren pruebas de que los hechos denunciados están ocurriendo y que de continuar pueden causar un daño irreparable al proceso electoral, lo cual no se demostró. Por el contrario, haber dictado las medidas cautelares sin contar con las pruebas necesarias, sí hubiera causado un daño desproporcional a terceros que no estaban involucrados en la contienda electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Resulta significativo repetir que la denuncia por el caso Soriana se presentó dos días antes de la jornada electoral. Para el 23 de agosto, la Unidad de Fiscalización del IFE informó que había realizado 114 diligencias con diversas autoridades federales y locales, sin que se hubiera acreditado el delito que se denunció en medios de comunicación. A pesar de ello, las investigaciones continúan, en los plazos y términos de ley.

Por otro lado, el Informe de la MEE-UE afirma que los acontecimientos pos-electorales "Ponen de manifiesto los pobres logros del IFE a este respecto" [compra y coacción del voto].

Permítame ofrecer los siguientes datos para una adecuada comprensión del proceso: hasta el día de la jornada electoral (1 de julio), el IFE había recibido tres denuncias por compra o coacción de voto. No fue sino hasta después de conocidos los resultados, que ese tipo de quejas se multiplicaron: un mes después de la jornada electoral, el IFE había recibido ya 255 procedimientos y había resuelto 43 (de forma perentoria, de acuerdo a los plazos legales establecidos). Sobre los asuntos restantes, la Unidad de Fiscalización realizó 2,624 diligencias a diferentes autoridades federales y locales. Dicho de otro modo: el IFE actuó sin demora y con la seriedad exigible, pero las denuncias sobre compra y coacción a votantes aparecieron hasta después de la jornada electoral, con un amplio despliegue en medios de comunicación, como bien retrata el Informe, pero con escaso acervo probatorio. El IFE –sin embargo- ha querido suplir esa deficiencia mediante indagatorias exhaustivas, algunas de las cuáles continúan hasta el día de hoy.

Monitoreo de noticieros

A lo largo del Informe de la MEE-UE se hace una crítica sobre las características del monitoreo de noticieros, cuya realización es obligación del IFE. El Informe sostiene que el ejercicio desplegado por esta autoridad "se desvía" de operaciones hechas "por distintas misiones nacionales como internacionales dentro y fuera del continente americano" (página 16). El Informe, sin embargo, no especifica en dónde se despliegan esos ejemplos de monitoreo de medios electrónicos.

Según la aseveración puesta en el Informe, el monitoreo del IFE adolece de tres características que le impidieron ofrecer una "verdadera radiografía" de la cobertura mediática del proceso electoral, pues: 1) sólo se enfoca a noticieros y no incluye programas de opinión; 2) no considerara el "tono informativo" y 3) no contempla menciones a funcionarios públicos (página 16).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Es obligado reiterar que el monitoreo del 2012, fue realizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (la más prestigiada de las universidades públicas del país) y abarcó diversas categorías de análisis (por actor, periodo, frecuencias y canales, grupo de emisoras, entidades de la República, entre otros) en la cobertura de los 493 noticieros de radio y televisión más importantes del país. Cada una de las afirmaciones presentadas por el monitoreo puede ser demostrada, no sólo en el estándar agregado, sino también nota por nota, pues se cuenta con los testigos de grabación de cada pieza analizada. El monitoreo ofreció información constante y oportuna a lo largo de todo el proceso electoral. Se trató del monitoreo más amplio y riguroso que haya realizado el IFE, y probablemente, de la historia de las telecomunicaciones en México.

Ahora bien, el Informe no ignora que el artículo 76, párrafo 8, del Código Electoral mexicano indica que el monitoreo se realizará sobre "los programas en radio y televisión que difundan noticias". No obstante, la MEE no refleja la discusión ocurrida con anterioridad en el Comité de Radio y Televisión y en el Consejo General del IFE, quienes razonaron que la finalidad de los programas de opinión es precisamente ofrecer un punto de vista, cuyo responsable es el periodista o el analista que lo emite. Los programas de debate obedecen pues a una lógica totalmente distinta, de crítica y opinión, protegida por el derecho a la libertad de expresión.

Para un comentario y una opinión debidamente firmado, no es exigible la "equidad" ni el "equilibrio", cómo si lo es en espacios que informan de hechos y cuyo primer deber es justamente la objetividad. Por eso el monitoreo del IFE no sólo no adolece de elementos pertinentes, sino que cumplió con los extremos de la ley.

Por otra parte, es importante decir que la vida pública del país no se detiene durante el proceso electoral. Los gobiernos, instituciones, organismos públicos, funcionarios y representantes continúan en sus labores. En este sentido, la prohibición de las leyes mexicanas no consiste en silenciar o en tutelar lo que los funcionarios públicos "dicen" u "opinan", sino en el eventual uso de recursos públicos utilizados para apoyar u obstaculizar las campañas políticas. En 2012 se presentaron, a nivel central, 46 quejas por propaganda electoral y 31 por presunta promoción personalizada de servidores públicos. A nivel desconcentrado, se presentaron 125 quejas por propaganda gubernamental y 28 por promoción personalizada de funcionarios.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Informe vuelve a citar a diversos "representantes de partidos y miembros de la sociedad civil" (página 14) para consignar la existencia de "compra clandestina de cobertura editorial". En ese punto, es necesario repetir que en el proceso electoral, los partidos y cualquier ciudadano, han contado con el instrumento para denunciar esas prácticas (el procedimiento de queja habilitado en la ley) y a su vez, el IFE ha construido el instrumento para demostrarlas: su propio Sistema de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), que graba, ininterrumpidamente, las señales de 1,551 emisoras de radio y televisión en todo el país. Dichas grabaciones constituyen la base para investigar, acreditar y sancionar cualquier conducta ilegal en la radio o la televisión en los procesos electorales. Por eso, el IFE ya despliega lo que recomienda su Informe: "un monitoreo que deje constancia de la supuesta compra de cobertura y del sesgo informativo resultante..." (página 15).

Esta capacidad institucional y esta mecánica a la vez jurídica y tecnológica, no puede ser omitida en ningún reporte de las elecciones mexicanas, lo mismo en las federales tanto como las locales.

Debates

El Informe de la MEE-UE afirma que en el primero de los debates de los candidatos presidenciales, "el IFE tuvo un éxito limitado". Se trata de una opinión y como tal, el IFE no puede más que respetarla, sin embargo, una vez más, consideramos que el juicio debería estar respaldado en datos y evidencias.

En el pasado proceso, por primera vez, la autoridad electoral tuvo la responsabilidad de organizar dos debates presidenciales y desplegó todas las acciones para que fueran transmitidos en el mayor número posible de radiodifusoras y canales de televisión en el país.

El IFE firmó un convenio con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, con el objeto de establecer bases de colaboración para que sus afiliados transmitieran los debates; notificó a 577 permisionarios de su obligación de transmitir los debates; e invitó de manera particular a 1,681 concesionarios a nivel nacional. Además, se le dio difusión al debate para incentivar su transmisión con más de 60 mil spots transmitidos en todo el país.



Así, el primer debate fue transmitido por al menos 1,092 emisoras de radio y televisión de todo el país, con un rating superior a los 10.4 puntos, y fue seguido por 294 mil usuarios desde 25 países, a través de Internet. Según datos de la empresa Ibope, el primer debate fue visto por casi 9 millones de personas, y el segundo por alrededor de 13 millones de mexicanos, lo que los convirtió, con mucho, en los eventos más importantes de la campaña electoral (se anexan, "Informe que presenta la Coordinación Nacional de Comunicación Social, respecto de la organización de los dos debates entre la Candidata y los Candidatos a la Presidencia de la República, CG99/2012" y el "Informe Ejecutivo sobre los resultados generales de la transmisión y cobertura del segundo debate presidencial").

Estos son los parámetros que sustentan cualquier opinión o juicio sobre el alcance y éxito de los debates presidenciales del año 2012.

Propaganda gubernamental

En el Informe se aduce que "en opinión de representantes de los partidos y miembros de la sociedad civil contactados por la MEE", otra de las consecuencias indeseadas de la prohibición de comprar propaganda electoral ha sido "la supuesta compra de cobertura [editorial] y del sesgo informativo resultante". Sin embargo, el Informe se abstiene de revelar las fuentes de estas aseveraciones y se limita a reproducir opiniones sin sustento alguno, que no parecen haber sido corroboradas por la MEE.

El Informe no da cuenta, por ejemplo, de las investigaciones llevadas a cabo por la autoridad electoral dentro de los procedimientos administrativos sancionadores que se desarrollaron con motivo de denuncias sobre propaganda gubernamental.

No obstante, los datos muestran que a lo largo del proceso electoral 2011-2012, fueron presentadas diversas quejas (procedimientos especiales sancionadores) en materia de propaganda político electoral que denunciaban la promoción personalizada del candidato ganador. La mayor parte de estas quejas fueron resueltas por el IFE en su oportunidad. Es decir, las acusaciones o imputaciones que han sido interpuestas por presuntas violaciones al régimen de radio y televisión electoral fueron previamente atendidas, resueltas en el Consejo General y confirmadas –en su caso– por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Desde 2009 y hasta una semana antes de que el Tribunal emitiera la declaración de validez de la elección, el IFE había admitido, indagado, sustanciado y resuelto 41 procedimientos sancionadores en contra del candidato del PRI (de ellas, 9 quejas fueron interpuestas en junio y julio de 2012, por lo que su investigación se desarrolló antes y después de la jornada electoral).

Asimismo, el IFE cumplió con su obligación de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión. Para el presente proceso electoral el IFE desplegó sin contratiempos el nuevo modelo de comunicación política -con un nivel de cumplimiento superior al 96 por ciento- a través del cual administró 2,554 versiones de spots distintos durante 90 días, regulando simultáneamente a 2,335 estaciones de radio y canales televisión de todo el país. Durante todo el proceso electoral federal 2011-2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia, se aprobaron modelos de distribución y pautas específicas que implicaron 43 millones 756 mil 493 promocionales entre partidos políticos y autoridades electorales de todo el país. Todo ello basado en los criterios constitucionales de equidad y sin impugnación alguna.

Así, debe destacarse, con plena seguridad que durante el proceso electoral pasado, cada partido tuvo los spots que le correspondían y la campaña electoral ocurrió completamente en los tiempos del Estado, tal y como señala la Constitución y la ley.

Encuestas

El Informe no desarrolla una exploración puntual en torno al tema de las Encuestas, y sin embargo, en el apartado de las recomendaciones propone que "la divulgación de una ficha técnica completa de las encuestas puede ayudar a evaluarlas o a descartar razones espurias que expliquen grandes desviaciones entre sí o con respecto al resultado electoral" (página 24).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Fue eso, precisamente, lo que desarrolló el IFE en el proceso electoral 2012, acción que además fue anunciada en distintos foros públicos, en diversas sesiones del Consejo General a través de sendos Informes específicos y vía Internet. El IFE puso a disposición de cualquier persona o institución, de manera absolutamente pública, las bases de datos, las metodologías estadísticas y, en general, los criterios generales de carácter científico y los trabajos de campo que sustentaron los resultados de las encuestas publicadas.

El IFE también aprobó, desde diciembre de 2011, un Acuerdo en el que recomienda asumir los principios éticos entre los profesionales de la demoscopia (similar al que publica la Asociación Mundial de Investigación de Opinión Pública, WAPOR) tal y como recomienda el Informe de la Unión Europea.

A mayor abundamiento, se encuentran disponibles en la página de internet del IFE los informes presentados por el IFE sobre 320 estudios demoscópicos que fueron dados a conocer a lo largo de 2012, y que se sistematizaron en fichas técnicas que contienen: el marco y el diseño muestral, definición de población objetivo, procedimiento de selección de unidades, procedimiento de estimación, tamaño y forma de obtención de la muestra, calidad de la estimación (confianza y error), frecuencia y tratamiento de la no respuesta, tasa de rechazo general, método de recolección de la información, cuestionario, forma de procesamiento, estimadores e intervalos de confianza, denominación del software utilizado para el procesamiento, entre otras. Dicho de otro modo, el Informe recomienda lo que el IFE realizó en el proceso que se evalúa.

Horarios de apertura de casillas.

Es preciso aclarar que en todas las legislaciones electorales del país, las casillas deben instalarse a las 8 de la mañana, sin excepción alguna. La hora de apertura, sin embargo, varía de acuerdo a las condiciones particulares de cada lugar y a diversos imprevistos, cuya atención está contemplada en la propia ley (Art. 259-260 Cofipe). En esta ocasión, el horario de apertura de algunas casillas se prolongó porque los partidos ejercieron ampliamente su derecho a firmar el reverso de todas las boletas, como una medida de seguridad y de certeza adicional: sólo las boletas entregadas por el Presidente de casilla (y firmadas allí mismo por los representantes partidistas) fueron las boletas válidas a contar en el cómputo de votos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Imprecisiones de datos

A continuación, nos permitimos señalar algunas de las redacciones que resulta conveniente revisar para dotar de mayor certidumbre y solidez al Informe de la misión europea.

Referencia en el documento de la MEE-UE	Observación
Página 3, punto 3, del Sumario Ejecutivo, habla de la renovación de "23 millones de credenciales de votación caducadas en los últimos tres años". La misma observación aplica para el párrafo 3, de la página 11, del capítulo V. <i>Registro de Votantes</i> .	El universo inicial de credenciales 03 era de poco más de 21 millones de plásticos, pero en los últimos seis años (es decir, desde la pasada elección federal a la fecha) el IFE renovó casi 70 millones de credenciales (el 87.88% del total de la Lista Nominal); de 2006 a 2009 renovó 35.5 millones de plásticos, y en los últimos tres años renovó 34.2 millones.
Página 4, primer párrafo, de la Introducción, señala que se eligieron a 876 ayuntamientos	El dato correcto es que se eligieron 894 ayuntamientos.
Página 4, tercer párrafo, de la Introducción, señala que se instalaron 143,437 casillas.	El dato correcto es que se instalaron 143,130 casillas.
Página 4, cuarto párrafo, de la Introducción, dice que hubo 31,401 observadores nacionales y 510 visitantes extranjeros.	Los datos correctos son: 32,805 observadores nacionales y 696 visitantes extranjeros.
Página 5, cuarto párrafo, del Marco Legal dice: "la reforma electoral más relevante fue la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en televisión y radio". La misma observación aplica para el párrafo 2, de la página 12, del capítulo VII. <i>Regulación de Medios de Comunicación</i> ; y párrafo 2, de la página 17, del apartado C. <i>Propaganda Gubernamental</i> .	La reforma prohíbe a toda persona física o moral contratar espacios en radio o televisión para propaganda electoral, no sólo a los partidos políticos.
Página 8, párrafo 8, del apartado A. <i>El IFE como institución</i> , habla de que las votaciones locales coincidentes ocurrieron en casillas distintas: "Cada votante tuvo que votar en casillas distintas".	El IFE firmó convenios de apoyo y colaboración con los 15 institutos locales con elecciones coincidentes, precisamente para no duplicar esfuerzos y recursos, y facilitar el ejercicio del voto. Es incorrecto decir que los votantes tuvieron que votar en casillas diferentes para las elecciones federal y local respectiva: fueron mesas distintas en las mismas casillas. En otras palabras, el votante acudió siempre a un único sitio.
Página 13, párrafo 4 y 5, del apartado A. <i>Gasto electoral y propaganda en medios de comunicación</i> , dice que el IFE "supervisa la difusión pautada y sanciona de acuerdo a la ley a los medios que la incumplen."	Dado que la prohibición de compra de espacios en radio y televisión para propaganda electoral aplica para toda persona física o moral, las sanciones son correspondientes: es decir, el IFE no sólo sanciona a medios, también a partidos, candidatos, ciudadanos, o a cualquier persona física o moral.
Página 15, párrafo 1, del apartado B. <i>Monitoreo de medios</i> , dice que "de acuerdo con el artículo 76.8 del Cofipe" el Comité de Radio y Televisión tiene la potestad de ordenar la realización del monitoreo para el IFE.	Es el Consejo General el facultado para ordenar la realización del monitoreo, no el Comité de Radio y Televisión (art. 76, párrafo 8, COFIPE).
Página 23, párrafo 2. Se sugiere considerar la posibilidad de objetar la difusión de spots de los partidos que denigren a instituciones candidatos o a otros partidos "antes que sean emitidos por los medios".	Como el propio Informe lo señala en otra parte, esa medida sería directamente inconstitucional. (Artículo séptimo de la Constitución mexicana).

Finalmente, con relación a la recomendación sobre el "uso de la base de datos de monitoreo" (página 22), en donde se sugiere que la información que genera el Sistema de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) sea "puesta a disposición de grupos de investigación y organizaciones de la sociedad civil...", es preciso informar que el acervo documental de la información generada por ese sistema ha estado y sigue estando, efectivamente, a disposición del público.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

De hecho, con el fin de promover el uso y explotación de la herramienta, durante 2011, el IFE invitó a diversas organizaciones académicas y civiles (UNAM, FUNDAR, Artículo XIX, UAM, CIDE, AMEDI), así como a periodistas de distintos medios de comunicación, para mostrar las potencialidades del sistema y ponerlo a disposición pública. De ese modo, surgió el convenio con el proyecto del Observatorio de Medios del Departamento de Educación y Comunicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Xochimilco.

No está demás agregar que el IFE subraya el carácter público de los materiales audiovisuales que genera su sistema de monitoreo y que provee a todas las autoridades electorales locales de los testigos de grabación, para cubrir sus propias obligaciones y funciones.

Antes de concluir esta misiva, permítame subrayar un rasgo estructural de la organización electoral en México: el Instituto Federal Electoral trabaja bajo el principio de estricta legalidad, ceñido a la letra de las disposiciones normativas. De tal manera que los actores, partidos y candidatos, adquieren confianza en el proceso porque tienen la certeza de que la autoridad seguirá un riguroso camino de cumplimiento previsto con toda anticipación en la ley, de manera constante y coherente, sin desviaciones, y bajo la permanente vigilancia y participación de los partidos.

Queremos ser enfáticos: las opiniones vertidas en el Informe presentado por la Unión Europea nos resultan del todo respetables; sin embargo, consideramos necesaria una labor en la que se diferencien las opiniones de los hechos, así como proveer de los datos correctos y de informar las obligaciones estrictas que impone la ley. De ese modo, podría completarse el cuadro de información sobre el proceso electoral, su desarrollo y sus dilemas fundamentales.

En nombre del Instituto que tengo el honor de presidir, le reitero nuestro interés por seguir contando con su cooperación mediante la observación profesional de la Unión Europea en futuros procesos electorales.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente

Dr. Leonardo Valdés Zurita
Consejero Presidente